4° J. publ. E. 362 x

4° J. publ. E. 362 x

ОРГАНИЗАЦІЯ

МѢСТНАГО САМОУПРАВЛЕНІЯ

ВО ФРАНЦІИ и ПРУССІИ,

ВЪ ОТНОШЕНІИ СРАВНИТЕЛЬНАГО УЧАСТІЯ ВЪ НЕЙ РАЗЛИЧНЫХЪ ОБЩЕСТВЕННЫХЪ КЛАССОВЪ, СЪ ОБЗОРОМЪ ОТНОСЯЩЕЙСЯ СЮДА НОВѢЙШЕЙ НѢМЕЦКОЙ И ФРАНЦУЗСКОЙ ЛИТЕРАТУРЫ.

ИЗСЛѢДОВАНІЕ

В. ИВАНОВСКАГО.

КАЗАНЬ.
Типографія Императорскаго Университета.
1886.

87767/12
166

4° J. publ. E. 362 x

ОРГАНИЗАЦІЯ

МѢСТНАГО САМОУПРАВЛЕНІЯ

ВО ФРАНЦІИ и ПРУССІИ,

въ отношеніи сравнительнаго участія въ ней различныхъ общественныхъ классовъ, съ обзоромъ относящейся сюда новѣйшей нѣмецкой и французской литературы.

ИЗСЛѢДОВАНІЕ

В. ИВАНОВСКАГО.

КАЗАНЬ.
Типографія Императорскаго Университета.
1886.

Q. n. 5176 r

Ivanovskij

Печатается по опредѣленію Юридическаго факультета Императорскаго Казанскаго Университета. 17 Октября 1885 года.

Деканъ *Н. Нелидовъ*.

Библиотека Коммунистической Академии.
Направлено в обменный фонд.
26
27.

Bayerische
Staatsbibliothek
München

ПРЕДИСЛОВІЕ.

Предлагая нашъ трудъ вниманію публики, мы считаемъ необходимымъ предпослать ему нѣсколько поясненій и замѣчаній.

Изслѣдованіе государственныхъ учрежденій въ отношеніи соціальномъ представляетъ громадныя затрудненія, въ виду особенной сложности условій и вліяній соціальной жизни, а потому самыя попытки подобныхъ изслѣдованій крайне рѣдки. Вопросъ о мѣстномъ самоуправленіи и, въ частности, его организаціи началъ привлекать вниманіе ученыхъ, главнымъ образомъ, въ теченіи настоящаго столѣтія и это, конечно, потому, что и самое самоуправленіе вступило на путь правильнаго развитія лишь сравнительно въ недавнее время. Особенный характеръ этого развитія, выражающійся въ постепенномъ расширѣніи самостоятельности мѣстныхъ союзовъ въ отношеніи правительственныхъ органовъ, заставилъ ученыхъ обратить вниманіе на самоуправленіе, главнымъ образомъ, по стольку, по скольку въ немъ выражалась именно эта самостоятельность. Такимъ образомъ, самоуправленіе сдѣлалось предметомъ изслѣдованій лишь въ отношеніи административно-политическомъ, другая же его сторона, т. е. соціальная, до сихъ поръ не обращала на себя должнаго вниманія. Сложность соціальныхъ условій и вліяній съ одной стороны и характеръ развитія самоуправленія въ административно-политическомъ отношеніи съ другой—вотъ причины указываемаго нами явленія. Но какъ бы ни были серьезны эти причины, мы должны, однако, признать, что изученіе самоуправленія, и въ частности его организаціи, исключительно въ административно-политическомъ отношеніи еще недостаточно, чтобы опредѣлить характеръ самоуправленія даннаго государства и въ данный періодъ; для этого необходимо изученіе и соціальныхъ условій вліяющихъ съ своей стороны такъ или иначе на организацію самоуправленія, и

это тѣмъ болѣе, что органы самоуправленія суть учрежденія не исключительно государственные, но государственно-общественные.

Признавая необходимость изслѣдованія самоуправленія въ соціальномъ отношеніи, мы рѣшили сдѣлать попытку подобнаго изслѣдованія въ отношеніи организаціи мѣстнаго земскаго самоуправленія во Франціи и Пруссіи. Изученіе этого вопроса во всемъ его цѣломъ было бы, однако, преждевременнымъ, въ виду совершеннаго отсутствія въ этомъ отношеніи какихъ бы то ни было подготовительныхъ работъ. Въ силу этого обстоятельства, мы значительно сузили рамку нашего изслѣдованія, поставивши себѣ спеціальной задачей опредѣлить лишь, въ какихъ отношеніяхъ стоитъ организація самоуправленія къ организаціи соціальной, т. е. опредѣлить сравнительное участіе въ самоуправленіи различныхъ общественныхъ классовъ, ограничивая этотъ вопросъ сферой земскаго самоуправленія во Франціи и Пруссіи.

Насъ упрекнутъ, быть можетъ, въ томъ, что, изслѣдуя организацію земскаго самоуправленія въ указанныхъ государствахъ, мы избрали объектами такого изслѣдованія не одинаковые мѣстные союзы — для Франціи департаменты, для Пруссіи — округи. Быть можетъ намъ скажутъ, что было бы цѣлесообразнѣе взять для изслѣдованія — или французскіе департаменты и прусскія провинціи, или же французскіе и прусскіе округи (arrondissements и Kreise). Въ формальномъ отношеніи это было бы дѣйствительно послѣдовательнѣе, но за то отъ такой постановки вопроса пострадала бы сущность дѣла. Всякому извѣстно, что центръ тяжести земскаго самоуправленія въ Пруссіи лежитъ въ округахъ, между тѣмъ какъ во Франціи въ департаментахъ. Отъ характера организаціи окружнаго самоуправленія въ Пруссіи зависитъ уже и организація провинціальнаго самоуправленія, такъ какъ выборъ членовъ провинціальныхъ Landtag'овъ предоставленъ Kreistag'амъ. Поэтому было цѣлесообразнѣе взять для изслѣдованія непосредственно организацію окружнаго самоуправленія, тѣмъ болѣе, повторяю, что центръ тяжести земскаго самоуправленія въ Пруссіи покоится именно въ окружномъ самоуправленіи.

Нѣсколько иныя соображенія заставили насъ, при изслѣдованіи земскаго самоуправленія во Франціи, остановиться, напротивъ, на высшихъ мѣстныхъ союзахъ — департа-

ментахъ,—оставляя безъ вниманія округи—arrondissements, хотя послѣдніе, въ отношеніи величины территоріи и количества населенія, ближе подходятъ къ округамъ Пруссіи, нежели департаменты. Дѣло въ томъ, что французскіе conseils d'arrondissement вовсе даже нельзя признать органами самоуправленія, такъ какъ и самые arrondissements не являются юридическими личностями, а лишь простыми административными подраздѣленіями. Conseils d'arrondissement въ значительной степени играютъ роль административныхъ совѣтовъ при правительственныхъ учрежденіяхъ и единственная, до нѣкоторой степени самостоятельная, ихъ задача заключается въ распредѣленіи прямыхъ налоговъ между общинами. Управленіе собственными окружными дѣлами не входитъ въ сферу компетенціи окружныхъ совѣтовъ. Въ виду этого, мы не имѣли ни какого основанія взять въ качествѣ объекта для изслѣдованія земскаго самоуправленія во Франціи—conseils d'arrondissement. Центръ тяжести французскаго самоуправленія лежитъ, какъ сказано, въ департаментахъ, которые, подобно прусскимъ округамъ, являются юридическими личностями. Избрать для изслѣдованія французскіе conseis généraux было еще и потому вполнѣ цѣлесообразно, что организація ихъ не находится ни въ какой зависимости отъ организаціи окружныхъ совѣтовъ.

Вотъ соображенія, на основаніи которыхъ объектами нашего изслѣдованія являются—организація окружнаго самоуправленія въ Пруссіи и департаментскаго во Франціи.

Содержаніе и система нашего труда обусловливаются самой сущностью поставленной нами задачи. Желая опредѣлить характеръ земскихъ органовъ самоуправленія во Франціи и Пруссіи въ отношеніи сравнительнаго участія въ нихъ различныхъ общественныхъ классовъ, мы должны были прежде всего опредѣлить понятіе о земскомъ самоуправленіи и его организаціи вообще, а также объяснить, какими факторами обусловливается въ дѣйствительной жизни отступленіе этой организаціи отъ требованій теоретическихъ. Этимъ вопросамъ и посвящена первая глава сочиненія.

Въ виду нашей спеціальной задачи, мы считали, далѣе, не неумѣстнымъ остановиться на характерѣ соціальныхъ группъ вообще, съ той, въ особенности, главной цѣлью, чтобы показать, что раздѣленіе общества на отдѣльныя соці-

альныя группы есть явленіе постоянное и имѣющее всеобщее распространеніе и что тотъ или другой характеръ этихъ группъ не можетъ быть безразличнымъ для организаціи самоуправленія. Этому вопросу посвящена слѣдующая — вторая глава.

При изслѣдованіи организаціи самоуправленія во Франціи и Пруссіи, было бы большимъ упущеніемъ оставить безъ вниманія нѣмецкую и французскую литературу, т. е. воззрѣнія на самоуправленіе со стороны ученыхъ тѣхъ странъ, о самоуправленіи которыхъ идетъ рѣчь. Въ виду этого, въ третьей и четвертой главахъ излагается вопросъ объ организаціи самоуправленія въ нѣмецкой и французской литературѣ. Не находя сочиненій, спеціально посвященныхъ изученію организаціи самоуправленія, въ особенности въ отношеніи сравнительнаго участія въ ней общественныхъ классовъ, и видя, что даже и вообще спеціальная литература о самоуправленіи въ разсматриваемыхъ нами государствахъ крайне бѣдна, мы были поставлены въ необходимость искать указаній въ этомъ отношеніи въ общихъ курсахъ по государственному и административному праву, а также и въ другихъ сочиненіяхъ, посвященныхъ вопросамъ государственнаго устройства и управленія. Однако, мы ограничились здѣсь лишь новѣйшей литературой, приблизительно за послѣдніе 15 лѣтъ, въ виду того обстоятельства, что важнѣйшія реформы въ сферѣ самоуправленія во Франціи и Пруссіи были произведены въ началѣ семидесятыхъ годовъ. Признавая, что общіе курсы и трактаты, по существу своему, должны содержать разсмотрѣніе вопроса о самоуправленіи, мы сочли не безполезнымъ дѣлать указанія и на тѣ изъ подобныхъ курсовъ, которые этого вопроса не касаются. Самое изложеніе этого рода сочиненій, по скольку они касаются основныхъ началъ земскаго самоуправленія и его организаціи, мы сочли наиболѣе удобнымъ расположить въ хронологическомъ порядкѣ. Наконецъ, мы должны упомянуть о томъ, что нѣкоторыя, правда немногія и второстепенныя, сочиненія этой категоріи остались нами вовсе неразсмотрѣнными, по независящимъ отъ насъ причинамъ; тѣмъ не менѣе, мы считали небезполезнымъ сдѣлать хотя бы простыя ссылки на эти сочиненія, придерживаясь того же хронологическаго порядка.

Разсмотрѣвши нѣмецкую и французскую литературу о самоуправленіи, мы должны были затѣмъ изложить, по край-

ней мѣрѣ въ основныхъ и существенныхъ чертахъ, исторію развитія органовъ земскаго самоуправленія во Франціи и Пруссіи, обращая при этомъ вниманіе, главнымъ образомъ, на постепенное расширѣніе права участія въ самоуправленіи тѣхъ общественныхъ классовъ, которые въ эпохи возникновенія земскаго самоуправленія обыкновенно бываютъ отъ него устранены. При изложеніи мы не ограничивались указаніями на законодательство, результатомъ котораго являлись тѣ или другія модификаціи въ устройствѣ органовъ земскаго самоуправленія, но считали также важнымъ характеризовать исторію самыхъ идей о самоуправленіи, по скольку они проявлялись и развивались въ правительственныхъ сферахъ и выражались въ разнообразныхъ проэктахъ мѣстнаго самоуправленія, въ докладахъ коммиссій, рѣчахъ депутатовъ и прочее. При этомъ мы старались, по возможности, не упустить изъ виду новѣйшихъ литературныхъ пособій. Историческому очерку посвящены нами главы пятая и шестая.

Наконецъ, въ друхъ послѣднихъ главахъ изложена современная организація земскаго самоуправленія во Франціи и Пруссіи, по скольку въ ней выражается сравнительное участіе различныхъ общественныхъ классовъ. Въ основаніе этого изложенія положены нами статистическія данныя, которыя, въ видахъ удобства, помѣщены нами, въ видѣ приложенія, въ концѣ книги. Что касается первоначальныхъ источниковъ, изъ которыхъ они нами почерпнуты, то въ качествѣ таковыхъ являются оффиціальныя изданія, каковы для Франціи—Annuaire Statistique de la France, Almanach national annuaire officiel de la République française, — а также статистическіе и административные ежегодники нѣкоторыхъ отдѣльныхъ департаментовъ; для Пруссіи — Preussishe Statistique, herausgegeben vom königlichen statistichen Bureau in Berlin. Heft. LXVI. 1883 года; къ сожалѣнію, отдѣломъ LXXVI этого изданія, вышедшимъ въ теченіи 1884 и 1885 годовъ и содержащимъ въ себѣ результаты переписи населенія въ отношеніи его занятій, произведенной 5 Іюня 1882 года, мы имѣли возможность воспользоваться только тогда, когда соотвѣтствующій отдѣлъ нашего труда былъ уже напечатанъ; въ виду этого данныя о распредѣленіи населенія Пруссіи по занятіямъ приведены нами въ приложеніи. Затѣмъ, въ качествѣ источниковъ служили Kreisblätter и Amts-

blätter для отдѣльныхъ округовъ, отчеты земскихъ управъ и нѣкоторые другіе матеріалы.

Мы не сомнѣваемся, что наша работа представляетъ много недостатковъ, объясняемыхъ, главнымъ образомъ, отсутствіемъ хотя какихъ бы то ни было подготовительныхъ работъ въ этомъ родѣ и, въ виду именно этого послѣдняго обстоятельства, надѣемся на нѣкоторую снисходительность со стороны компетентныхъ судей.

Глава I.

Понятіе о мѣстномъ самоуправленіи и его организаціи. Теоретическія замѣчанія.

При разсмотрѣніи вопроса о мѣстномъ самоуправленіи, его организаціи, компетенціи, отношеніи къ органамъ правительственнымъ, изслѣдователя поражаетъ крайнее разнообразіе существующихъ въ этомъ отношеніи воззрѣній. Мало того, даже самое понятіе мѣстнаго самоуправленія далеко не установилось, и въ этомъ отношеніи мы встрѣчаемъ такое же разнообразіе опредѣленій и положеній, нерѣдко даже между собою діаметрально противоположныхъ. Такое, во всякомъ случаѣ, печальное явленіе въ наукѣ объясняется двумя обстоятельствами: во первыхъ, разнообразіемъ дѣйствительно существующихъ формъ мѣстнаго самоуправленія; во вторыхъ, стремленіемъ построить научное понятіе мѣстнаго самоуправленія исключительно путемъ индуктивнымъ, путемъ изученія отдѣльныхъ дѣйствительно существующихъ формъ самоуправленія. Такое стремленіе должно было привести къ вышеупомянутому результату. При желаніи выходить изъ дѣйствительно существующихъ формъ и при разнообразіи, а иногда и прямой противоположности, послѣднихъ дѣло сводилось къ тому, что выбирали форму, казавшуюся наиболѣе подходящей и возводили ее въ теоретическій принципъ; иногда для этой цѣли соединяли характеристическіе признаки одной формы съ таковыми же признаками другой, или даже нѣсколькихъ болѣе или менѣе родственныхъ формъ.

Такимъ образомъ, оказалось, что мѣстное самоуправленіе есть управленіе мѣстными дѣлами при посредствѣ землевладѣльческаго класса на основаніи выборовъ; но оно же есть управленіе въ видѣ почетныхъ должностей чрезъ назначеніе отъ правительства; оно, кромѣ того, есть совершенно свободная, независимая отъ правительства, самодѣятельность общества; но затѣмъ оно же есть исключительно дѣятельность государственная, что не мѣшаетъ ему быть въ то же время и дѣятельностью общественно-государственной. Что мы нисколько не преувеличиваемъ, читатель можетъ убѣдиться изъ нижеслѣдующаго отдѣла, въ которомъ нами будетъ дана характеристика научныхъ воззрѣній на мѣстное самоуправленіе, существующихъ въ нѣмецкой и французской литературѣ.

Такая неудотворительность результатовъ относительно опредѣленія понятія мѣстнаго самоуправланія объясняется ни чѣмъ инымъ, какъ неправильностью методологическихъ пріемовъ. Сущность или идея соціально-политическихъ явленій не можетъ быть опредѣлена исключительно эмпирически, но лишь при помощи законовъ человѣческаго мышленія, при помощи философской дедукціи, въ связи съ знаніемъ дѣйствительно существующихъ формъ явленій. Если мы замѣчаемъ, что мѣстное управленіе переходитъ мало по малу изъ рукъ правительственныхъ чиновниковъ въ руки мѣстныхъ жителей, то у насъ возникаетъ представленіе о мѣстномъ самоуправленіи; но наблюдаемыя нами въ дѣйствительности формы самоуправленія весьма различны, потому что развиваются и существуютъ при различныхъ историческихъ, политическихъ и соціальныхъ условіяхъ. Слѣдовательно, исключительно только на основаніи этихъ разнообразныхъ формъ мы не можемъ опредѣлить истинную природу мѣстнаго самоуправленія, т. е. самоуправленіе въ его сущности или идеѣ, гдѣ оно не видоизмѣнялось бы подъ дѣйствіемъ мѣстныхъ или временныхъ, чуждыхъ его сущности вліяній. Эту природу самоуправленія мы можемъ опредѣлить не иначе, какъ при помощи законовъ нашего мышленія, подобно тому, какъ опредѣляется и понятіе о многихъ другихъ явленіяхъ. Возьмемъ для примѣра изъ сферы политической понятія „государственной власти“, „законодательства“, „государственнаго управленія“ и проч. Въ наукѣ существуютъ уже болѣе или менѣе установившіяся опредѣ-

ленія этихъ понятій, изъ которыхъ видно, что они построены далеко не эмпирически. Государственная власть есть власть государства какъ цѣлаго въ его политической индивидуальности; въ дѣйствительности, однако, эта власть принадлежитъ обыкновенно главѣ государства. Законодательство есть выражаніе государственной воли, въ дѣйствительности же обыкновенно оно выражаетъ волю господствующей или, по крайней мѣрѣ, одержавшей верхъ партіи. Государственное управленіе опредѣляется какъ дѣятельность государства, между тѣмъ какъ въ дѣйствительности это дѣятельность правительства. Такимъ образомъ, мы видимъ, что всѣ эти понятія и, конечно, множество другихъ опредѣляются вовсе не исключительно эмпирически, но лишь при помощи философской дедукціи. Такимъ же точно путемъ можетъ быть опредѣлена и сущность мѣстнаго самоуправленія. По своей идеѣ самоуправленіе вообще является государственнымъ управленіемъ, субъектъ котораго есть юридическое лицо, объектомъ же являются интересы и потребности этого лица. Отсюда, мѣстное самоуправленіе есть государственное управленіе, субъектомъ котораго является, въ качествѣ юридической личности, ограниченный извѣстной территоріальной сферой общественный союзъ, объектомъ же — интересы и потребности этого союза. Такимъ образомъ, въ этомъ опредѣленіи три элемента: 1) государственное управленіе; 2) территоріально ограниченный общественный союзъ, являющійся субъектомъ и 3) интересы и потребности этого союза, какъ объектъ управленія. Первый и третій элементы относятся къ дѣятельности самоуправленія и имѣютъ характеръ по преимуществу политическій; второй относится къ организаціи самоуправленія и имѣетъ характеръ по преимуществу соціальный. Этими тремя элементами и опредѣляется чистая природа самоуправленія; если одинъ изъ нихъ отсутствуетъ, то и самоуправленіе перестаетъ быть таковымъ; если который либо изъ нихъ заключаетъ въ себѣ признаки, не соотвѣтствующіе его собственной сущности, то и самоуправленіе искажается, перестаетъ соотвѣтствовать своей истинной природѣ. Такъ, по крайней мѣрѣ, мы должны разсуждать, если хотимъ во что—либо ставить законы нашего мышленія.

Самоуправленіе, какъ управленіе, находится въ извѣстныхъ отношеніяхъ къ государству и общему государственному, т. е. правительственному, управленію, дѣйствуетъ въ

указанной ему сферѣ, имѣетъ извѣстные права и обязанности, однимъ словомъ, выполняетъ и осуществляетъ все то, что входитъ въ сферу его автономіи; при этомъ, въ какихъ бы формахъ оно ни проявлялось, оно представляетъ лишь часть государственнаго самоуправленія вообще, только что органы его не есть общегосударственные органы. Отсюда слѣдуетъ, что, если какому либо, организованному въ юридическую личность, общественному союзу предоставлено право участія въ управленіи въ формѣ, напримѣръ, подачи мнѣній и совѣтовъ правительству, безъ указанія опредѣленнаго круга самостоятельной дѣятельности въ смыслѣ мѣстнаго отправленія государственныхъ функцій, то такое участіе въ управленіи не подходитъ подъ понятіе самоуправленія въ истинномъ значеніи этого слова, такъ какъ послѣднее есть дѣйствительное государственное управленіе. Съ другой стороны, если государственное управленіе предоставляется хотя бы и не правительственнымъ органамъ, но все же и не такимъ, которые являлись бы въ качествѣ организованнаго въ юридическую личность общественнаго союза, или которые, по крайней мѣрѣ, были бы подчинены этому союзу и функціонировали отъ его имени, то и въ такомъ случаѣ, подобная форма управленія не подходитъ подъ понятіе самоуправленія, такъ какъ субъектомъ его не является организованный въ юридическую личность общественный союзъ. Подъ юридической же личностью мы понимаемъ общественный союзъ организованный въ одно цѣлое, имѣющій одну волю и могущій самостоятельно проявлять эту волю во внѣ и исполнять ее. Эта воля теоретически есть общая воля всѣхъ совершеннолѣтнихъ индивидуумовъ, входящихъ въ составъ юридической личности.

Въ сферѣ самоуправленія общественный союзъ, въ качествѣ юридической личности, будучи субъектомъ мѣстнаго государственнаго управленія, является въ то же время какъ бы и объектомъ его; это потому, что создаваемыя имъ нормы обязательны для него же самого и проявляемая имъ дѣятельность имѣетъ своей задачей достиженіе его же собственнаго благосостоянія. Затѣмъ, чтобы мѣстный общественный союзъ могъ функціонировать, выражать свою волю и приводить ее въ исполненіе, необходима организація союза, въ которой выражалось бы его единство и въ которой онъ выступалъ бы дѣйствующимъ субъектомъ. Такимъ образомъ, необходимы органы самоуправленія, какъ для выраженія воли самоуп-

равляющагося общественнаго союза, такъ и для приведенія ея въ исполненіе. Въ первомъ случаѣ, органами являются или совокупность всѣхъ совершеннолѣтнихъ индивидуумовъ, входящихъ въ составъ общественнаго союза, или же особыя учрежденія, которыя по своему личному составу являлись бы точнымъ выраженіемъ личнаго элемента даннаго общественнаго союза. Первое приложимо къ такимъ общественнымъ союзамъ, величина которыхъ, какъ въ отношеніи мѣстнаго, такъ и личнаго элементовъ, крайне незначительна; второе приложимо къ болѣе или менѣе обширнымъ мѣстнымъ союзамъ, гдѣ непосредственное участіе въ управленіи всѣхъ и каждаго неосуществимо. Что касается исполнительныхъ органовъ, то для сущности дѣла безразлично, въ какой бы формѣ они не существовали, лишь бы были подчинены органамъ, выражающимъ волю общественнаго союза и проводили ее въ жизнь.

Таковы понятія самоуправленія и его организаціи, выведенныя на основаніи знакомства съ дѣйствительностью и, при помощи законовъ мышленія, т. е. мыслимыя логически внѣ вліянія на нихъ условій мѣста и времени. Точно такимъ же образомъ можно было бы опредѣлить самый процессъ образованія, такъ называемыхъ, представительныхъ органовъ мѣстнаго самоуправленія, т. е. тѣхъ, которые являются выразителями воли общественнаго союза и организація которыхъ должна быть, какъ мы сказали, точнымъ выраженіемъ личнаго элемента данной самоуправляющейся общественной группы. Логически можно было бы опредѣлить, каковы должны быть въ представительствѣ количественныя отношенія между представителями отъ отдѣльныхъ общественныхъ группъ, составляющихъ мѣстный союзъ, равнымъ образомъ, каково должно быть абсолютное число представителей. Это достигается путемъ простыхъ ариѳметическихъ и алгебраическихъ вычисленій, въ изложеніе которыхъ, однако, мы здѣсь не войдемъ; скажемъ только, что въ результатѣ оказывается, что абсолютное число представителей можетъ имѣть столько различныхъ видовъ, сколько членовъ въ наименьшей по количеству общественной группѣ, входящей въ составъ всего самоуправляющагося общественнаго союза; отношенія же между количествомъ представителей отъ каждой общественной группы пропорціональны количественнымъ отношеніямъ между самыми группами; только при этомъ условіи мѣстное пред-

ставительство будетъ точнымъ выраженіемъ характера личнаго элемента всего мѣстнаго союза [1].

Вышесказаннымъ исчерпывается сущность понятія самоуправленія, опредѣленнаго теоретически. Принятый нами способъ опредѣленія этого понятія имѣетъ то преимущество предъ медотомъ эмпирическимъ, или лучше сказать, описательнымъ, принятымъ весьма многими учеными, что допускаетъ только одно рѣшеніе, такъ какъ законы мысли всегда и вездѣ одни и тѣ же; между тѣмъ какъ методъ опредѣленія мѣстнаго самоуправленія исключительно на основаніи существующихъ формъ допускаетъ, какъ мы видѣли и какъ увидимъ еще ниже, множество рѣшеній, иногда другъ другу даже противорѣчащихъ и теряющихъ, такимъ образомъ, научный характеръ; наука имѣетъ задачей открытіе истины, а относительно сущности одного и того же предмета двухъ различныхъ истинъ существовать не можетъ.

Но, съ другой стороны, намъ могутъ возразить, что понятіе самоуправленія, выводимое при посредствѣ законовъ мышленія, страдаетъ отвлеченностью, что подъ это понятіе не подходятъ дѣйствительно существующія формы самоуправленія, между тѣмъ какъ наука должна имѣть дѣло только съ дѣйствительной жизнью. Возраженіе это справедливо только по видимому. Во первыхъ, данное нами опредѣленіе самоуправленія вовсе уже не такъ отвлеченно, какъ можетъ казаться это съ перваго взгляда. Правда, формы самоуправленія, существующія въ дѣйствительной жизни, въ особенности формы областнаго или земскаго самоуправленія, большею частью не подойдутъ подъ это опредѣленіе; но отсюда еще не слѣдуетъ, чтобы самоуправленіе въ истинномъ его значеніи было вообще не осуществимо; въ небольшихъ сельскихъ общинахъ, пользующихся болѣе или менѣе широкой автономіей, оно и въ настоящее время близко подходитъ къ данному нами опредѣленію. Во вторыхъ, конечно, совершенно вѣрно, что наука должна имѣть дѣло съ дѣйствительной жизнью, но только понимать это слѣдуетъ не въ томъ смыслѣ, въ какомъ понимаютъ многіе представители описательнаго направленія, не въ смыслѣ возведенія дѣйствительно существующихъ формъ само-

(1) Ср. *В. Ивановскій.* Опытъ изслѣдованія дѣятельности органовъ земскаго самоуправленія въ Россіи. 1882. Отд. I.

управленія въ теоретическіе принципы, но лишь въ смыслѣ изученія и объясненія тѣхъ причинъ, которыя заставляютъ дѣйствительно существующія формы самоуправленія иногда весьма далеко отступать отъ требованій истинной природы самоуправленія, опредѣляемой при помощи законовъ нашего мышленія. Далѣе, изслѣдователь долженъ, путемъ историко-сравнительнаго изученія дѣйствительно существовавшихъ и существующихъ формъ мѣстнаго самоуправленія, опредѣлить его характеръ въ данную эпоху и въ то же время выяснить, на сколько существующая форма мѣстнаго самоуправленія, будучи согласна съ условіями политической и соціальной жизни данной эпохи и съ понятіями о цѣлесообразности, усовершенствовалась, сравнительно съ предшествовавшей эпохой, въ смыслѣ приближенія къ требованіямъ, вытекающимъ изъ понятія мѣстнаго самоуправленія, опредѣляемаго путемъ соединенія индуктивнаго метода съ дедуктивнымъ. Если въ данную эпоху не можетъ быть опредѣленъ общій характеръ мѣстнаго самоуправленія для цѣлаго цикла государствъ, стоящихъ приблизительно на одинаковой ступени развитія, будетъ ли то въ силу причинъ историческихъ, или политическихъ и соціальныхъ, то изслѣдователю ничего не остается, какъ ограничиться изученіемъ, въ указанномъ выше смыслѣ, формъ мѣстнаго самоуправленія, существующихъ въ отдѣльныхъ государствахъ, и, такимъ образомъ, опредѣлить характеръ мѣстнаго самоуправленія въ данную эпоху для каждаго даннаго государства. Вотъ въ какомъ смыслѣ наука должна имѣть дѣло съ дѣйствительной жизнью въ сферѣ изученія и опредѣленія мѣстнаго самоуправленія; задача ея не ограничивается, слѣдовательно, разсмотрѣніемъ и обобщеніемъ дѣйствительно существующихъ формъ самоуправленія; но она должна, кромѣ того, добытые этимъ путемъ результаты привести въ связь съ понятіемъ самоуправленія опредѣляемаго при помощи законовъ нашего мышленія, т. е. въ своихъ изслѣдованіяхъ въ этой сферѣ она должна пользоваться какъ индуктивнымъ, такъ и дедуктивнымъ методомъ.

Пользуясь исключительно методомъ индуктивнымъ, при крайнемъ разнообразіи дѣйствительно существующихъ формъ самоуправленія, наука, не имѣя руководящей идеи, вступаетъ въ лабиринтъ затрудненій и противорѣчій, изъ которыхъ она не находитъ сколько нибудь удовлетворительнаго выхо-

да. Таково именно состояніе науки въ настоящее время въ отношеніи понятія мѣстнаго самоуправленія и его организаціи.

Посмотримъ теперь, на сколько, въ самомъ дѣлѣ, существующія въ дѣйствительности формы мѣстнаго самоуправленія отступаютъ отъ формы самоуправленія, опредѣляемой теоретически и въ слѣдствіе какихъ именно причинъ это происходитъ. Само собою разумѣется, что разсмотрѣніе того и другаго вопроса можетъ быть сдѣлано нами лишь въ самыхъ общихъ и существенныхъ чертахъ, такъ какъ широкая постановка этихъ вопросовъ не можетъ входить въ сферу нашего спеціальнаго изслѣдованія. Затѣмъ, имѣя въ виду въ настоящемъ изслѣдованіи уяснить себѣ характеръ организаціи *областнаго или земскаго* самоуправленія во Франціи и Пруссіи, мы и здѣсь остановимся лишь на этой формѣ самоуправленія.

Прежде всего опредѣлимъ тотъ видъ общественныхъ союзовъ, о самоуправленіи которыхъ здѣсь можетъ идти рѣчь.

Образованіе человѣческихъ общеній вообще обусловливается стремленіемъ отдѣльныхъ личностей къ наиболѣе совершенному удовлетворенію своихъ потребностей, стремленіемъ лежащимъ въ самой природѣ человѣка. Такія общенія имѣютъ разнообразныя формы и виды, смотря, во 1) по способу ихъ возникновенія, во 2) по характеру преслѣдуемыхъ ими цѣлей. Одни общенія возникаютъ естественнымъ путемъ, т. е. безъ предварительнаго соглашенія индивидуумовъ вступить между собою въ общеніе, но лишь въ силу собственнаго стремленія каждаго индивидуума найти въ естественномъ положеніи данной мѣстности и въ общеніи съ другими индивидуумами наиболѣе благопріятныя условія для удовлетворенія своихъ потребностей. Такимъ образомъ, естественныя условія съ одной стороны и личный элементъ съ другой, являются двумя существенными и необходимыми факторами, обусловливающими этотъ родъ общеній.

Другія общенія не имѣютъ, напротивъ, съ естественными условіями мѣстности ничего общаго, возникаютъ въ слѣдствіе соглашенія и преслѣдуютъ вполнѣ опредѣленныя цѣли.

Образцами общеній перваго рода служатъ — общины какъ городскія, такъ и сельскія, уѣзды, округи, губерніи,

провинціи, земли и проч. Образцами втораго рода общеній представляются безчисленные и разнообразные по цѣли личные или свободные союзы, общества, корпораціи и проч. Для опредѣленія характера областныхъ или земскихъ союзовъ намъ необходимо остановиться лишь на первой группѣ.

Указанныя нами виды общенія этой категоріи проникнуты однимъ и тѣмъ же началомъ и характеризуются въ общихъ и основныхъ чертахъ всегда и вездѣ одними и тѣми же факторами—личнымъ и естественнымъ. Въ виду этого намъ слѣдуетъ въ опредѣляемой нами формѣ общенія отыскать тѣ особенныя, индивидуальныя черты, которыя отличаютъ ее отъ другихъ родственныхъ формъ. Мы не будемъ входить въ разсмотрѣніе историческаго процесса возникновенія, существованія и развитія разсматриваемыхъ нами формъ общенія, такъ какъ это завело бы насъ слишкомъ далеко; мы постараемся лишь разграничить эти формы общенія въ томъ ихъ видѣ, въ какомъ они существуетъ въ настоящее время.

Первоначальной и самой простой формой такого общенія является община — сельская и городская. Между обѣими существуетъ значительная разница: въ первой центръ тяжести общинной жизни лежитъ въ естественномъ элементѣ; во второй—въ личномъ; въ сельской общинѣ въ основѣ личнаго элемента лежитъ начало родовое, между тѣмъ какъ въ общинѣ городской личный элементъ, по своему происхожденію, имѣетъ свободный характеръ; если въ основѣ сельской общины вообще лежитъ поземельное владѣніе, то въ основѣ городской общины лежитъ начало свободной личной дѣятельности. Эту параллель между сельской и городской общиной можно бы продолжить и дальше, но мы считаемъ достаточнымъ указать лишь на существенные моменты различія.

Если мы сказали, что въ сельской общинѣ первенствующую роль играетъ естественный факторъ, то все же, въ своей сущности, онъ является здѣсь въ высшей степени ограниченнымъ и это потому, что ограниченъ самый территоріальный объемъ общины. Количество земли подъ посѣвами, геогностическій составъ почвы, характеръ мѣстнаго орошенія, наличность или отсутствіе лѣса и качество лѣсныхъ породъ, географическій характеръ мѣстности, климатъ — вотъ естественныя условія, опредѣляющія характеръ сельской

общинной жизни. Но условія эти, будучи поставлены въ узкія территоріальныя рамки данной общины, являются ограниченными по своему характеру, однообразными, носятъ строго конкретныя индивидуальныя формы; нѣкоторое исключеніе отсюда представляютъ лишь незначительныя видоизмѣненія въ климатѣ. Эти естественные факторы въ ихъ конкретной формѣ простираютъ свое вліяніе исключительно лишь на данную общину, ограниченный территоріальный районъ которой дѣлаетъ невозможнымъ разнообразіе этихъ факторовъ.—Что касается личнаго элемента сельской общины, то мы сказали, что въ основѣ его лежитъ родовое начало. Послѣднее хотя и утрачиваетъ, въ теченіи вѣковъ, свою первоначальную силу, все же, благодаря поземельному владѣнію, и до настоящаго времени, оказываетъ весьма значительное вліяніе на характеръ личнаго элемента сельской общины въ смыслѣ его однообразія, препятствуетъ развитію здѣсь строгаго разграниченія между классами. Члены сельской общины имѣютъ обыкновенно однородные интересы, потребности и средства къ ихъ удовлетворенію. Такимъ образомъ, мы видимъ, что какъ личный, такъ и естественный элементы сельской общины строго ограничены.

Въ общинѣ городской естественныя условія, какъ сказано, играютъ второстепенную роль, за то личный элементъ, подъ вліяніемъ свободной личной дѣятельности, является главнѣйшимъ факторомъ, опредѣляющимъ характеръ городской жизни. Если гдѣ обнаруживается наивысшая степень разграниченія между общественными классами, то это, конечно, въ городахъ, и при томъ, чѣмъ большій объемъ— по населенію, а также отчасти и по пространству, принимаетъ городская община, тѣмъ разстояніе между общественными классами дѣлается обыкновенно шире.

Но образованіе общеній естественнымъ путемъ не ограничивается общинами. Извѣстное количество общинъ образуетъ болѣе крупную общественную сферу, причемъ соединеніе общинъ въ одно цѣлое происходитъ также подъ вліяніемъ личнаго и естественнаго элементовъ. Племенное родство и въ слѣдствіе этого родство интересовъ съ одной стороны и одинаковость или, по крайней мѣрѣ, однородность естественныхъ условій жизни съ другой устанавливаютъ между отдѣльными общинами связь; послѣдняя, являясь сама по себѣ вполнѣ естественной, представляется, кромѣ того,

необходимой въ виду наиболѣе совершеннаго удовлетворенія потребностей общихъ всѣмъ общинамъ и защиты ихъ интересовъ. Величина такимъ общинныхъ союзовъ, т. е, ихъ территоріальный районъ, а также характеръ ихъ внутренней жизни, ихъ устройство и управленіе—все это у различныхъ народовъ и въ различныя эпохи представляетъ большое разнообразіе. Такъ, у европейскихъ народовъ, въ первоначальную эпоху своего существованія, союзы эти являются свободными, на сколько вообще возможна свобода въ тѣ вѣка; въ такъ называемую феодальную эпоху они подчиняются господству отдѣльныхъ землевладѣльцевъ и утрачиваютъ свою самостоятельность. Съ возникновеніемъ абсолютной государственной власти они входятъ въ составъ государствъ, причемъ вліяніе прежнихъ неограниченныхъ въ своихъ правахъ владѣльцевъ продолжаетъ еще долго жизнь. Съ настоящимъ столѣтіемъ замѣтно постепенное освобожденіе этихъ союзовъ какъ отъ господства частно-владѣльческаго элемента, такъ и отъ полицейской опеки государства. Они идутъ постепенно къ своей свободѣ, не переставая, однако, быть частями государства; свобода ихъ есть свобода въ государствѣ, слѣдовательно, въ зависимости отъ послѣдняго. Само собою разумѣется, что сказанное не исчерпываетъ всѣхъ модификацій, которымъ подвергались эти союзы въ теченіи исторіи. Мы хотѣли лишь для примѣра указать на болѣе существенныя изъ нихъ, при томъ же исключительно со стороны политической, со стороны самостоятельности или зависимости этихъ союзовъ. Но модификаціи простираются и далѣе, касаются и другихъ сторонъ мѣстныхъ союзовъ, при чемъ обусловливаются отчасти причинами политическаго характера, отчасти вообще движеніемъ культуры. Съ присоединеніемъ ихъ къ государству нерѣдко нарушается ихъ территоріальное единство; случается, что, подъ вліяніемъ общихъ политическихъ и административныхъ соображеній, однородныя мѣстности дробятся и, напротивъ, разнородныя соединяются. Такимъ образомъ можетъ видоизмѣняться характеръ не только мѣстнаго, но и личнаго элемента въ этого рода союзахъ. Съ другой стороны, съ развитіемъ культуры вообще, въ личномъ элементѣ внутри этихъ союзовъ, а также въ этомъ же элементѣ по отношенію къ другимъ такимъ же союзамъ могутъ происходить и дѣйствительно происходятъ значительныя модифи-

кацiи. Что касается измѣненiй въ личномъ элементѣ внутри союзовъ, то они обусловливаются движенiемъ и развитiемъ общественныхъ классовъ и это относится, по преимуществу, къ городскимъ общинамъ, входящимъ въ составъ этихъ союзовъ; однако, нѣкоторыя модификацiи въ этомъ смыслѣ происходятъ и въ сельскихъ общинахъ; при томъ; если въ городахъ движенiе классовъ опредѣляется личной дѣятельностью, предпрiимчивостью и капиталомъ, то въ сельскихъ общинахъ причинами измѣненiй въ личномъ элементѣ является распредѣленiе поземельной собственности и поземельнаго владѣнiя. Иной характеръ имѣютъ модификацiи въ личномъ элементѣ этихъ союзовъ по отношенiю къ другимъ различнымъ мѣстнымъ союзамъ. Здѣсь вопросъ касается уже юридическихъ воззрѣнiй, обычаевъ, религiозныхъ вѣрованiй, языка. Во всѣхъ этихъ отношенiяхъ личный составъ отдѣльныхъ мѣстныхъ союзовъ представляетъ иногда большое разнообразiе; это обусловливается тѣмъ, что мѣстности, хотя бы и сосѣднiя, населены различными племенами. Съ теченiемъ культуры эти индивидуальныя особенности имѣютъ тенденцiю постепенно сглаживаться, и именно обыкновенно въ смыслѣ господствующихъ въ цѣломъ государствѣ нацiональныхъ чертъ. Это касается въ извѣстной степени даже языка. Такимъ образомъ, между двумя или нѣсколькими различными мѣстными союзами можетъ установиться съ теченiемъ времени единство личнаго элемента. При этомъ вообще ассимиляцiя происходитъ въ пользу тѣхъ союзовъ, личный элементъ которыхъ наиболѣе устойчивъ, обладаетъ наибольшей силой сопротивленiя; затѣмъ, здѣсь имѣетъ большое значенiе то обстоятельство, какой изъ различныхъ по характеру личнаго элемента мѣстныхъ союзовъ является покровительствуемымъ со стороны государства; наконецъ, не остаются безъ всякаго влiянiя и количественныя отношенiя населенiя. Но чтобы изъ различныхъ мѣстныхъ общенiй могло образоваться одно цѣлое для этого необходимо еще, чтобы и естественныя условiя этихъ общенiй не представляли рѣзкихъ различiй. Тамъ, гдѣ физическiя или естественныя условiя жизни представляются совершенно различными, соединенiе отдѣльныхъ мѣстныхъ союзовъ въ одно цѣлое, даже при нѣкоторой ассимиляцiи личнаго элемента не представляется возможнымъ; искусственно они могутъ, конечно, быть соединены, но между ними не будетъ внутренней связи. Отсюда

слѣдуетъ, что въ государствахъ, имѣющихъ разнообразный племенной составъ и представляющихъ разнообразіе естественныхъ условій, разсматриваемые нами союзы находятъ для своего существованія наиболѣе благопріятную почву; напротивъ, при однообразіи естественныхъ условій и племеннаго состава такіе союзы не прочны и представляютъ благопріятную почву для всякаго рода административныхъ передѣловъ; правда, что въ этомъ случаѣ искусственныя подраздѣленія государства на отдѣльныя части въ видахъ управленія и не такъ пагубны, какъ въ противномъ случаѣ, т. е. когда соединяются между собою мѣстности различныя по личному и естественному элементамъ, или когда разъединяются одинаковыя. Таковъ общій характеръ союзовъ, которые мы называли большею частью просто мѣстными и которые могутъ быть названы также областными или земскими.

Земскіе союзы есть, слѣдовательно, союзы общинъ и отдѣльныхъ владѣній, обусловливаемые и, такъ сказать, порождаемые личнымъ и естественнымъ факторами. Территоріальный районъ такихъ союзовъ можетъ быть и дѣйствительно бываетъ весьма различенъ. Внутри изъ наиболѣе крупныхъ такихъ союзовъ обыкновенно существуютъ болѣе мелкіе хотя съ такими же характерными признаками, какъ и крупные, таковы провинціи, губерніи, земли, округи и уѣзды, волости, кантоны и проч. Различіе между мелкими и крупными союзами по ихъ сущности только количественное, т. е. они отличаются между собою только своей величиной, между тѣмъ какъ въ основѣ всѣхъ ихъ лежитъ одинъ и тотъ же принципъ, выражающійся въ господствѣ и необходимомъ соединеніи личнаго и мѣстнаго факторовъ.

Опредѣливши понятіе земскихъ союзовъ въ отличіе ихъ съ одной стороны отъ свободныхъ союзовъ, не имѣющихъ, по своей сущности, съ мѣстнымъ факторомъ ни какой связи, съ другой отъ общинъ, какъ простѣйшихъ видовъ общенія, входящихъ въ составъ мѣстныхъ союзовъ, какъ ихъ элементы, указавши также на разнаго рода модификаціи, которымъ могутъ подвергаться и дѣйствительно подвергаются мѣстные союзы, мы должны перейти къ характеристикѣ самоуправленія этихъ союзовъ въ томъ его видѣ, въ какомъ оно обнаруживается въ дѣйствительности, при чемъ, имѣя въ виду нашу спеціальную задачу, остановимся, по преимуществу, на Германіи и Франціи.

Самоуправленіе разсматриваемыхъ нами мѣстныхъ союзовъ развивается въ дѣйствительной жизни съ крайней медленностью. Мы сказали, что съ возникновеніемъ въ Европѣ абсолютной государственной власти, мѣстные союзы, существовавшіе ранѣе внѣ зависимости отъ государства, начинаютъ постепенно входить въ его составъ; стоящіе во главѣ этихъ союзовъ землевладѣльцы, пользовавшіеся ранѣе политической самостоятельностью и носившіе разныя названія, смотря по принадлежности къ той или другой націи и по степени своего значенія и могущества, теряютъ свою власть не всю сразу: подчинившись государству и утративши свою политическую независимость, они еще долго остаются во главѣ мѣстныхъ союзовъ, пользуясь всей полнотой власти административной и судебной. Такимъ образомъ, мѣстные союзы, становясь частями государства, въ качествѣ провинцій, областей, земель и проч., находятся однако, въ разсматриваемый нами моментъ времени, подъ управленіемъ неправительственныхъ чиновниковъ. Въ этомъ положеніи дѣлъ можно видѣть зародышъ самоуправленія разсматриваемыхъ нами союзовъ; нѣкоторые ученые, какъ напримѣръ, Laband, называютъ эту форму управленія прямо самоуправленіемъ; но это уже, очевидно, неправильно; мѣстный союзъ въ данномъ случаѣ не самоуправляется, но управляется посторонним лицомъ, не стоящимъ отъ него ни въ какой зависимости; это только особая, объясняемая чисто историческими причинами, форма управленія, въ которой все же, въ силу именно отправленія функцій управленія не правительственными чиновниками, можно видѣть зародышъ самоуправленія. Съ теченіемъ времени и административная власть отдѣльныхъ, стоявшихъ во главѣ союзовъ, землевладѣльцевъ, падаетъ; мѣстное управленіе ввѣряется правительственнымъ чиновникамъ, на ряду съ которыми, однако, уже вскорѣ выступаетъ и элементъ земскій. Вмѣсто единичнаго феодальнаго землевладѣльца, бывшаго единственнымъ полновластнымъ администраторомъ и судьей, выступаетъ совокупность наиболѣе крупныхъ и знатныхъ землевладѣльцевъ, принадлежащихъ къ составу земскаго союза. Административная власть этой совокупности землевладѣльцевъ, будетъ ли она называться провинціальнымъ собраніемъ, или провинціальными штатами, или какъ либо иначе, въ различныхъ государствахъ и въ различные моменты времени не одинакова.

Библиотека Коммунистической Академии.

Она падаетъ иногда до простой подачи мнѣній правительству, выраженія желаній, подачи петицій, иногда же возвышается до отправленія наиболѣе важныхъ административныхъ функцій. Эта форма мѣстнаго управленія представляетъ уже нѣкоторый шагъ впередъ въ смыслѣ самоуправленія, потому что въ ней уже обнаруживается участіе мѣстнаго элемента въ управленіи, хотя это участіе и ограничивается только представителями крупнаго землевладѣнія, являющимися въ то же время и представителями родовой аристократіи. Масса сельскаго населенія остается еще въ крѣпостномъ состояніи и потому не можетъ участвовать въ управленіи; не участвуетъ въ немъ также и масса городскаго населенія, за исключеніемъ представителей городской аристократіи. Такъ продолжается дѣло до наступленія настоящаго столѣтія, когда идея самоуправленія прокладываетъ себѣ дальнѣйшій шагъ впередъ. Къ участію въ мѣстномъ управленіи начинаютъ привлекаться и низшіе классы народа, сельское населеніе и горожане, при чемъ, однако, въ началѣ это участіе крайне ничтожно; фактически все вліяніе по прежнему остается за классомъ крупныхъ землевладѣльцевъ, которые образуютъ на мѣстныхъ собраніяхъ подавляющее большинство, пользуясь, такъ называемымъ Virilstimme. Такъ, по крайней мѣрѣ, было въ германскихъ государствахъ. Во Франціи, подъ вліяніемъ чрезвычайныхъ событій конца прошлаго вѣка, идея самоуправленія вовсе не подвинулась впрдъ въ своемъ осуществленіи. Если мѣстныя собранія и продолжали здѣсь существовать, то значеніе ихъ было чисто формальное; какъ въ отношеніи своей организаціи, такъ и въ отношеніи дѣятельности они находились въ безусловномъ подчиненіи правительству. Однако и при этомъ безотрадномъ положеніи мѣстнаго управленія, когда самоуправленіе почти перестало существовать, обнаруживается одно благопріятное явленіе: это исчезновеніе сословныхъ преимуществъ и сословнаго господства въ мѣстныхъ собраніяхъ. Этимъ была расчищена почва для дальнѣйшаго развитія и совершенствованія организаціи мѣстнаго самоуправленія, въ смыслѣ равноправнаго участія въ немъ всѣхъ гражданъ, что̀ и было достигнуто въ половинѣ настоящаго столѣтія.

Дальнѣйшій характеръ развитія самоуправленія въ теченіи настоящаго столѣтія заключался въ томъ, что въ Гер-

маніи оно развивалось гораздо болѣе въ отношеніи политическомъ, нежели соціальномъ, т. е. что оно успѣло здѣсь въ весьма значительной степени сдѣлаться дѣйствительнымъ управленіемъ, съ присущей послѣднему начальственной властью, и съ правомъ не только обсуждать мѣстные интересы и дѣлать постановленія, но и приводить послѣднія въ исполненіе при посредствѣ своихъ собственныхъ органовъ. Въ отношеніи же своей организаціи оно и до настоящаго времени не успѣло достигнуть значительнаго развитія, такъ какъ въ основѣ этой организаціи до сихъ поръ лежитъ начало сословныхъ преимуществъ, въ силу которыхъ общественные мѣстные союзы (округи, провинціи) являются субъектами самоуправленія, въ качествѣ юридическихъ личностей, гораздо болѣе формально, чѣмъ на самомъ дѣлѣ. Съ другой стороны, организація самоуправленія въ Германіи заключаетъ въ себѣ, и при томъ въ весьма значительной степени, элементъ правительственный (такъ, въ Пруссіи Landrath, Amtshauptmann), что также затрудняетъ развитіе самоуправленія въ смыслѣ приближенія его къ истинной его природѣ, опредѣленной нами теоретически.

Обратный процессъ мы замѣчаемъ во Франціи. Самоуправленіе развивается здѣсь гораздо болѣе въ отношеніи саціальномъ, нежели политическомъ. Уже съ половины текущаго столѣтія въ основѣ организаціи мѣстнаго самоуправленія во Франціи является всеобщая подача голосовъ. Всякаго рода преимущества въ этомъ отношеніи изчезли еще съ начала текущаго столѣтія. Правительственный элементъ равнымъ образомъ устраненъ отъ участія въ организаціи самоуправленія. Но съ другой стороны, французское самоуправленіе слишкомъ медленно развивается въ отношеніи политическомъ; оно до сихъ поръ не является управленіемъ въ истинномъ смыслѣ этого слова; хотя его органы и имѣютъ право дѣлать окончательныя постановленія по многимъ вопросамъ, все же они не замѣняютъ вполнѣ органовъ правительственныхъ, не имѣютъ начальственной власти и не пользуются правомъ самостоятельно, при посредствѣ своихъ собственныхъ органовъ, приводить въ исполненіе свои постановленія. Вышесказаннымъ опредѣляется существенная разница между нѣмецкимъ (по преимуществу прусскимъ) и французскимъ самоуправленіемъ.

Таковъ характеръ мѣстнаго (земскаго) самоуправленія въ дѣйствительной жизни, по крайней мѣрѣ, въ Германіи и Франціи; изученіе другихъ государствъ показываетъ, что характеръ этотъ не вездѣ одинаковъ и обусловливается различными индивидуальными особенностями того или другаго государства. Такъ, напримѣръ, въ Англіи самоуправленіе развилось въ иномъ видѣ, нежели на континентѣ Европы. Характеристическими чертами его являются свободныя корпораціи и единоличныя почетныя должности. Въ Америкѣ самоуправленіе, будучи, вообще говоря, похоже на англійское, отличается отъ послѣдняго, однако, гораздо большей демократичностью. Въ Австріи самоуправленіе носитъ опять иной характеръ, представляя значительныя особенности въ отличіе какъ отъ англійскаго, такъ и отъ германскаго и французскаго самоуправленія. Тоже самое надо сказать и относительно многихъ другихъ государствъ.

Такимъ образомъ, мы видимъ, что въ различныхъ государствахъ мѣстное самоуправленіе носитъ различный характеръ, хотя это различіе все же не исключаетъ возможности свести существующія формы самоуправленія къ извѣстнымъ категоріямъ, путемъ соединенія отдѣльныхъ наиболѣе родственныхъ формъ самоуправленія въ одну группу. Посредствомъ подобной классификаціи можно установить для настоящаго времени три категоріи или группы: англійскую, французскую и германскую.

Какъ бы все это, однако, ни было, мы должны констатировать, что существующія въ дѣйствительной жизни формы мѣстнаго самоуправленія далеко отступаютъ отъ той его формы, въ которой выражается истинная природа самоуправленія и которая опредѣляется при помощи законовъ нашего мышленія.

Разсматривая самоуправленіе въ его исторіи и современномъ состояніи, мы замѣчаемъ, что отступленіе это обусловливается слѣдующими факторами: во 1) факторомъ историческимъ. Условія жизни, слагавшіяся въ теченіи вѣковъ, оказываютъ свое вліяніе какъ на характеръ возникновенія самоуправленія, такъ и на послѣдующее его развитіе и существованіе. Поэтому формы организаціи самоуправленія въ европейскихъ государствахъ, большею частью, не могутъ быть объяснены иначе, какъ исторически. Такъ, современная организація самоуправленія въ германскихъ государствахъ

носитъ на себѣ до сихъ поръ печать феодализма. Тоже самое надо сказать относительно организаціи самоуправленія Франціи до конца прошлаго вѣка. Выдающееся положеніе и вліяніе въ сферѣ мѣстнаго самоуправленія въ настоящее время крупныхъ землевладѣльцевъ объясняется для западной Европы ихъ привиллегированнымъ положеніемъ въ непосредственно предшествовавшія эпохи; а это привиллегированное положеніе, въ свою очередь, ведетъ свое начало отъ эпохи феодализма, которая впервые и создала классъ крупныхъ землевладѣльцевъ. Если разсматривать условія, подъ вліяніемъ которыхъ развился феодализмъ, то причину современной организаціи мѣстнаго самоуправленія въ Германіи можно искать въ еще болѣе глубокой древности. Если факторъ историческій не вездѣ играетъ одинаковую роль, то большее или меньшее его вліяніе можетъ быть обнаружено всюду и не только въ отношеніи организаціи самоуправленія, но и въ отношеніи его автономіи, компетенціи и проч.

Во 2) современная организація мѣстнаго самоуправленія обусловливается факторомъ соціальнымъ, заключающимся въ существовованіи въ государствѣ общественныхъ классовъ и въ ихъ взаимныхъ отношеніяхъ. Характеристической чертой этихъ отношеній являются обыкновенно элементы господства и зависимости. Если это справедливо для цѣлаго государства, то справедливо и для отдѣльныхъ мѣстныхъ союзовъ. Организація самоуправленія этихъ союзовъ, въ весьма значительной степени, обусловливается господствомъ въ соціальной организаціи тѣхъ или другихъ общественныхъ классовъ (¹). Такое господство на столько сильно, что государство даже при всемъ своемъ желаніи, далеко не всегда способно его парализовать; кромѣ того, такъ какъ самая государственная организація является, въ значительной степени, выраженіемъ господства въ соціальной организаціи извѣстныхъ классовъ, то само собою понятно, что господствуя въ выраженіи воли государства, т. е. въ законодательствѣ, эти классы не могутъ стремиться къ парализованію своей собственной дѣятельности въ исполненіи и управленіи (²).

(¹) *L. Stein* Die Selbstverwaltung und ihr System 2 Aufl. 1869. S. 103, 133, 154 и др. *R. Gneist*. Der. Rechtsstaat. Berlin. 1872. S. 2.

(²) *E. Meier*. Das Verwaltungsrecht; въ «Encyclopädie. der. Rechtswissenschaft» von Holtzendorf. 3 Aufl. 1877. S. 896.

Въ виду особенной важности для нашей специальной задачи вопроса о вліяніи на организацію мѣстнаго самоуправленія соціальнаго фактора, онъ будетъ разсмотрѣнъ нами съ большей подробностью въ слѣдующемъ отдѣлѣ.

Въ 3) современная организація мѣстнаго самоуправленія обусловливается факторомъ политическихъ, заключающимся въ соображеніяхъ цѣлесообразности.

Государство, давая мѣстнымъ союзамъ право самоуправленія и вліяя съ своей стороны на организацію послѣдняго, руководствуется между прочимъ, принципомъ цѣлесообразности. Теоретически правильная организація мѣстнаго самоуправленія въ дѣйствительной жизни не всегда еще самая цѣлесообразная, и это по тому во 1), что управленіе какъ таковое, предполагаетъ въ личномъ элементѣ мѣстности наличность извѣстныхъ условій, къ которымъ относится, напримѣръ, извѣстная степень интеллектуальнаго развитія, каторая давала бы возможность отъ мелкихъ, будничныхъ интересовъ возвышаться до пониманія интересовъ общественныхъ; по мимо того, самый механизмъ управленія предполагаетъ также наличность извѣстныхъ знаній или, по крайнѣй мѣрѣ, навыка; во 2), въ дѣйствительной жизни, въ силу многообразныхъ условій, распредѣленіе интеллектуальнаго развитія и знаній весьма неравномѣрно въ различныхъ общеетвенныхъ классахъ; обыкновенно оно находится въ обратномъ отношеніи къ количеству членовъ общественной группы; чѣмъ общественная сфера, по количеству входящихъ въ нее членовъ больше, тѣмъ меньше въ ней распространено интеллектуальное развитіе и знанія и наоборотъ.

Большинство населенія всегда и вездѣ занято производствомъ предметовъ матеріальнаго міра, меньшинство предметовъ міра духовнаго - знаній, съ чѣмъ неразрывно связано и интеллектуальное развитіе. Оба эти обстоятельства, т. е., требованіе со стороны упраленія извѣстныхъ знаній и развитія и неравномѣрное ихъ распространеніе въ дѣйствительной жизни заставляютъ государство въ дѣлѣ организаціи самоуправленія далеко отступать отъ теоретическихъ требованій.

Принципъ цѣлесообразности не исчерпывается, конечно, указанными нами моментами; содержаніе и характеръ его могутъ быть крайне разнообразны, смотря по характеру мѣстныхъ и временныхъ условій. Для дѣйствительной жизни важно не то, чтобы организація самоуправленія была пос-

троена по научнымъ, теоретическимъ принципамъ, но то, чтобы эта организація соотвѣтствовала условіямъ мѣста и времени, чтобы при посредствѣ ея могло быть удовлетворено наибольшее количество потребностей и наилучшимъ образомъ. Въ этомъ и заключается принципъ цѣлесообразности.

Такимъ образомъ, мы видимъ, что въ дѣйствительной жизни на организацію мѣстнаго самоуправленія могутъ вліять и на самомъ дѣлѣ вліяютъ факторы: историчскій, соціальный и политическій.

Взаимныя отношенія между этими факторами и степень вліянія каждаго изъ нихъ на организацію мѣстнаго самоуправленія могутъ быть весьма различны, смотря по мѣстнымъ и временнымъ условіямъ.

Результатомъ вліянія этихъ факторовъ является отклоненіе дѣйствительно существующихъ формъ организаціи мѣстнаго самоуправленія отъ теоретическихъ требованій, т. е. отъ той ея формы, которая опредѣляется при помощи законовъ нашего мышленія и стоитъ, такимъ образомъ, внѣ какихъ бы то нибыло чуждыхъ ея сущности вліяній.

Глава II.

Соціальная организація и ея вліяніе на организацію мѣстнаго самоуправленія.

Вопросъ о вліяніи общественной организаціи на организацію мѣстнаго самоуправленія остается въ наукѣ почти еще вовсе не затронутымъ. Ниже, при разсмотрѣніи нѣмецкой и французской литературы о самоуправленіи, мы увидимъ, чтодаже и вообще вопросъ объ организаціи мѣстнаго самоуправленія теоретически разработанъ крайне мало.

Обстоятельство это объясняется отчасти характеромъ развитія мѣстнаго самоуправленія въ дѣйствительной жизни, отчасти узкимъ пониманіемъ его со стороны представителей науки. Обѣ причины, впрочемъ, находятся между собою въ тѣсной связи.

Выше мы видѣли, что общій характеръ развитія мѣстнаго самоуправленія въ дѣйствительной жизни заключался

въ томъ, что прежде всего обнаруживалось стремленіе мѣстныхъ союзовъ къ административной независимости. Впервые представленіе о самоуправленіи возникаетъ тогда, когда мѣстное управленіе или только нѣкоторыя его функціи начинаютъ выполняться неправительственными чиновниками. Но кѣмъ они выполняются, это обусловливалось историческими причинами и вначалѣ не играло большой роли. Мы видѣли, что органами мѣстнаго самоуправленія являются первоначально феодальные землевладѣльцы, утратившіе свою политическую независимость, но сохранившіе независимость администравтиную; затѣмъ, въ качествѣ такихъ органовъ является совокупность крупныхъ землевладѣльцевъ и только, главнымъ образомъ, съ настоящаго столѣтія въ составъ этихъ органовъ входятъ, при томъ опять же съ крайней медленностью и постепенностью, и другіе общественные классы. Въ этомъ процессѣ нельзя не замѣтить полной цѣлесообразности. Для того, чтобы самоуправеніе могло возникнуть, необходимо было, чтобы прежде всего осуществилась, хотя бы до извѣстной степени, идея административной самостоятельности мѣстнаго союза, чтобы мѣстное управленіе или, впервые хотябы только нѣкоторыя функціи этого управленія начали выполняться неправительственными чиновниками. Принимая за первоначальный моментъ возникновенія мѣстнаго самоуправленія эпоху паденія феодолизма и возникновенія обсолютныхъ государствъ, мы должны согласиться, что идея административной самостоятелности мѣстныхъ союзовъ могла пробить себѣ путь не иначе, какъ при посредствѣ владѣющихъ и вліятельныхъ классовъ этихъ союзовъ. Всѣ другіе общественные классы были для этого слишкомъ слабы.

Идея административной самостоятельности мѣстыхъ союзовъ, разъ возникши, нуждалась въ дальнѣйшемъ развитіи и дѣйствительно развивалась и примѣнялась въ дѣйствительной жизни. Но условія политической жизни европейскихъ государствъ были крайнѣ мало благопріятны для такого развитія. Продолжительный періодъ абсолютнаго и за тѣмъ полицейскаго государства выдвинулъ на первый планъ сословіе правительственныхъ чиновниковъ, бюрократію, при помощи которыхъ государство стремилось осуществлять какъ общегосударственное, такъ и мѣстное управленіе и въ которыхъ оно желало найти опору противъ административныхъ

притязаній вліятельныхъ землевладѣльцевъ, входящихъ въ составъ мѣстныхъ союзовъ. Но и по измѣненіи государственнаго устройства въ смыслѣ ограниченія обсолютной государственной власти и привлеченія къ участію въ законодательствѣ народнаго представительства, характеръ мѣстнаго управленія въ смыслѣ развитія административной самостоятельности мѣстныхъ союзовъ измѣнялся крайне медленно, такъ что нѣкоторыя государства, какъ напримѣръ, Франція, и до настоящаго времени представляютъ образецъ сильной бюрократической организаціи въ противоположность развитію административной самостоятельности мѣстныхъ союзовъ.

Вотъ почему съ понятіемъ мѣстнаго самоуправленія даже и до сихъ поръ, и не только въ обыденной жизни, но и у представителей науки, соединяется, по преимуществу, представленіе объ административной самостоятельности мѣстныхъ союзовъ, объ отправленіи административнымъ функцій неправительственными чиновниками, вотъ почему для понятія самоуправленія считается достаточнымъ. даже со стороны ученыхъ, если мѣстное управленіе ввѣряется какому либо одному классу, лишь бы это не были правительственные чиновники, вотъ почему, наконецъ, вопросъ объ организаціи самоуправленія и, въ особенности, о вліяніи на нее устройства и взаимныхъ отношеній общественныхъ классовъ до сихъ поръ остается въ наукѣ крайне мало обслѣдованнымъ.

Но можетъ быть указана еще другая причина, почему послѣдній вопросъ не подвергался научной разработкѣ. Причина эта лежитъ въ отношеніяхъ политическихъ наукъ къ вопросу объ обществѣ вообще.

Этотъ вопросъ до сихъ поръ остается какъ бы чуждымъ государственнымъ наукамъ. Правда, въ трактатахъ о государствѣ мы нерѣдко находимъ опредѣленіе понятія объ обществѣ, сдѣлавшаго въ особенности, со времени Моля, значительный шагъ впередъ. Но опредѣленіемъ обыкновенно дѣло только и ограничивается. Если иногда и излагается характеръ тѣхъ или другихъ общественныхъ группъ, то лишь въ смыслѣ правовыхъ отношеній, хотя само собою понятно, что внутренняя жизнь этихъ группъ правовыми отношеніями далеко не исчерпывается. Общественныя группы развиваются, конечно, въ значительной зависимости отъ

государста, но послѣднее далеко не единственный факторъ ихъ развитія; здѣсь наиболѣе важную роль играютъ совершенно независимые отъ государства законы развитія соціальныхъ группъ. Изслѣдованіе законовъ развитія общественныхъ группъ находитъ мѣсто въ особаго рода сочиненіяхъ, имѣющихъ соціологическій характеръ и разсматривающихъ государство не исключительно со стороны правовыхъ нормъ и отношеній, но какъ соціально — политическую организацію, развивающуюся на основаніи постоянно дѣйствующихъ законовъ природы. Такое направленіе научной разработки обособилось отъ спеціально политическаго или юридическаго и присвоило себѣ даже особое названіе „соціологіи“. ([1]) Количество ея научныхъ представителей, которые стремились бы разработать эту науку въ полной системѣ, до сихъ поръ крайне ограничено; сюда принадлежатъ, напримѣръ, Спенсеръ, Шефле, отчасти Лиліенфельдъ, Францъ и др. за то разработка спеціальныхъ соціологическихъ вопросовъ — о пауперизмѣ, рабочихъ классахъ, соціализмѣ и коммунизмѣ, рабствѣ переселеніяхъ, правѣ собственности, и пр. и проч. достигла огромныхъ размѣровъ, хотя и направлена по преимуществу на достиженіе не столько научныхъ, сколько практическихъ цѣлей. Такимъ состояніемъ научной разработки вопроса объ обществѣ и, въ особенности, положеніемъ этого вопраса въ области наукъ политическихъ также въ значительной степени объясняется, почему вліяніе общественной организаціи на организацію мѣстнаго самоуправленія не находитъ себѣ изслѣдователей.

Мѣжду тѣмъ вопросъ о значеніи общественныхъ группъ въ дѣлѣ организаціи самоуправленія заслуживаетъ полнаго вниманія. Разсматривать самоуправленіе только со стороны

([1]) Между представителями политическихъ наукъ есть также нѣкоторые, признающіе задачей государственныхъ наукъ изученіе не только правовой жизни народа, но и всѣхъ другихъ ея сторонъ, а въ томъ числѣ и организаціи общественныхъ группъ, Сюда принадлежитъ на пр. *Heinrich Treitchke*, высказавшій подобныя воззрѣнія въ соч. „Die Gesellschaftswissenschaft.“ Ein kritischer Versuch Leipzig 1859. Другіе, какъ на пр. *L. Stein* допускаютъ особую науку объ обществѣ, но вводятъ ее въ циклъ наукъ государственныхъ. См. его System der Staatswissenschaft. Zweiter Band Die Gesellschaftslehre. Stuttgart. 1856.

административной самостоятельности его органовъ, или разсматривать организацію самоуправленія лишь въ отношеніи вліянія на нее государства, значитъ разсматривать только половину вопроса. Ограничиваться этимъ еще можно было тогда, когда дѣло дѣйствительно шло лишь объ административной самостоятельности мѣстныхъ союзовъ и вопросъ о томъ, при посредствѣ какихъ органовъ эта самостоятельность осуществлялась, не игралъ еще роли. Но въ настоящій моментъ самоуправленіе этимъ уже не исчерпывается; теперь дѣло идетъ уже и о томъ, кому должно быть ввѣрено мѣстное управленіе, какой характеръ и составъ должны имѣть органы самоуправленія. Мы видѣли, что государство, въ особенности въ текущемъ столѣтіи, стало допускать къ участію въ мѣстномъ управленіи не только высшіе, но даже и низшіе классы населенія. Отсюда становится яснымъ, что и наука должна обратить вниманіе на этотъ вопросъ, должна ставить себѣ задачей, при уясненіи характера современнаго самоуправленія, опредѣленіе не только степени административной самостоятельности органовъ самоуправленія, но и характера ихъ организаціи и не только въ отношеніи того или другаго вліянія на эту организацію со стороны государства, но и въ отношеніи вліянія на нее организаціи общественныхъ классовъ. Къ сожалѣнію, наукой къ этомъ послѣднемъ отношеніи ни чего еще не сдѣлано.

Въ настоящемъ отдѣлѣ мы имѣемъ въ виду указать лишь на важность вопроса о вліяніи общественныхъ классовъ на организацію мѣстнаго самоуправленія и необходимость научнаго изслѣдованія этого вопроса. Поэтому мы ограничимся изложеніемъ общаго характера возникновенія общественныхъ группъ и ихъ взаимныхъ отношеній въ теченіи многовѣковаго существованія, откуда и будетъ видно, что та или другая организація этихъ общественныхъ группъ далеко не можетъ быть безразличной для организаціи мѣстнаго самоуправленія. При изложеніи мы воспользуемся результатами, добытыми наиболѣе видными представителями соціологіи.

Возникновеніе общества и различныхъ общественныхъ группъ объясняется, по мнѣнію соціологовъ, различными причинами. Въ отдаленнѣйшія эпохи существованія человѣчества господствовавшими мотивами совмѣстнаго дѣйствія

могли быть, по мнѣнію Спенсера, защита противъ враговъ, добываніе пищи на охотѣ или другимъ образомъ, напримѣръ, рыболовствомъ, или же та и другая причина могли дѣйствовать совмѣстно. Во всякомъ случаѣ, говоритъ Спенсеръ единичныя личности переходятъ при этомъ отъ состоянія совершенной независимости къ состоянію взаимной зависимости и, по мѣрѣ того какъ это совершается, они начинаютъ объединяться въ такъ какъ называемое, общество. (¹) Одинъ изъ законовъ общественнаго развитія состоитъ въ томъ, что отдѣльныя личности, подвергаясь дѣйствію одной и той же силы или нѣсколькихъ сходныхъ силъ, стремятся къ соединенію (интеграціи). Спенсеръ при этомъ замѣчаетъ, что па всѣхъ ступеняхъ политической интеграціи отъ первой до послѣдней законъ этотъ находитъ наглядное подтвержденіе. Совмѣстное испытываніе однородныхъ внѣшнихъ вліяній и совмѣстное же противодѣйствіе имъ искони являлось побудительною причиною къ союзу между членами обществъ (²). Ту же мысль высказываетъ Іосифъ Гельдъ, говоря, что общественныя группы, помимо другихъ причинъ, обусловливаются одинаковостью положенія и запятій. (³) Человеческія общенія, разъ возникши, начинаютъ дифференцироваться, т. е. внутри ихъ развиваются отдѣльныя общественныя сферы. Первая дифференціація соціальныхъ элементовъ возникаетъ, по мнѣнію Спенсера, вслѣдствіе различія половъ и происходящаго отсюда различнаго отношенія къ окружающимъ работамъ. Дифференціація возникающая затѣмъ среди мужчинъ, обусловливается на первыхъ порахъ войнами, производящими классъ рабовъ; пополненіе этаго класса достигается затѣмъ путемъ покупки дѣтей и женщинъ, а также порабощеніемъ за долги и предступленія. (⁴) Такимъ образомъ, одновременно съ появленіемъ въ обществѣ отдѣльныхъ и различествующихъ другъ отъ друга общественныхъ группъ возникаютъ между ними отношенія зависимости и подчинен-

(¹) *Гербертъ Спенсеръ.* Развитіе политическихъ учрежденій. Глава II. Русскій переводъ.

(²) Тамъ же глава III.

(³) *Joseph Held.* Staat und Gesellschaft vom Standpunkte der Geschichte der Menschheit und des Staates. 1861—1865. I Band. S. 233 ff.

(⁴) *Г. Спенсеръ.* Развитіе политическихъ учрежденій. Глава IV.

ности. Надо замѣтить, что подобныя отношенія возникаютъ даже ранѣе появленія рабовъ; такъ, раздѣленіе на свободныхъ и несвободныхъ встрѣчаются уже у охотничьихъ и рыболовческихъ народовъ; несвободными являются здѣсь всѣ слабые, не могущія вести войну или охотиться—таковы женщины, дѣти, старцы. Рабство же появляется лишь съ возникновеніемъ оседлости и земледѣлія ([1]), и находившіеся въ рабствѣ, съ самаго момента его возникновенія и въ теченіи тысячалѣчій составляли особый соціальный элементъ, особую соціальную группу. Затѣмъ, кромѣ войнъ, причиною появленія и развитія общественныхъ группъ служитъ также, и при томъ въ древнѣйшіе періоды существованія человѣчества, неодинаковая степень родства съ родоначальникомъ и военачальникомъ; близость такого родства обусловливала часто наслѣдственное выполненіе извѣстныхъ, наиболѣе уважаемыхъ видовъ дѣятельности, напр. духовной и военной. Въ виду этого обстоятельства, кромѣ крупнаго раздѣленія на свободныхъ и несвободныхъ, возникаетъ въ средѣ самихъ свободныхъ, различіе между благородными и просто свободными ([2]). Одни изъ свободныхъ являются въ качествѣ чиновниковъ около господствующихъ родовъ, другіе, не получивъ ни какихъ функцій, подчиняются массами болѣе сильнымъ ([3]).

Близостью родства къ родоначальнику обусловливается и неравенство имущественное, возникаетъ различіе между классами по владѣнію, при чемъ въ первоначальные періоды—охотничій и пастушескій — самое владѣніе является лишь какъ движимое. Экономическое неравенство, однако, обусловливается не исключительно близостью или отдаленностью родства къ родоначальнику, но здѣсь играетъ роль также и различіе физическихъ и духовныхъ способностей и качествъ членовъ, входящихъ въ составъ общенія. Кромѣ того, въ періоды, когда экономическая дѣятельность имѣла лишь добывающій характеръ, многое зависѣло отъ случая и, такъ сказать, счастья. Какъ бы то нибыло, но всѣ указанныя причины ведутъ къ неравенству движимаго владѣ-

([1]) *Albert C. Fr. Schäffle.* Bau und Leben des socialen Körpers Band III. 1878. S. 91—92.

([2]) *Friedrich Bitzer.* Die Socialen Ordnungen in weltgeschichtlicher Entwickelung. 1877. S. 34—36. Ср *Спенсеръ.* Развитіе политическихъ учрежденій. Глава IV.

([3]) *A. Schäffle.* Bau und Leben das socialen Körprers. Band. III. 95.

нія, а вмѣстѣ съ тѣмъ дѣлаютъ возможнымъ появленіе классовъ, различествующихъ между собою по величинѣ владѣнія, классовъ богатыхъ и бѣдныхъ, владѣющихъ и невладѣющихъ. Богатство же само по себѣ является уже факторомъ, производящимъ власть и могущество, въ противоположность бѣдности, обусловливающей зависимость и подчиненіе. ([1]) Отсюда видно, между прочимъ, что богатство и бѣдность суть понятія относительныя т. е. мыслимыя лишь въ отношеніи другъ друга; поэтому также власть и могущество, порождаемое богатствомъ, возможны лишь въ отношеніи зависимости и подчиненія, порождаемыхъ бѣдностью и на оборотъ.

Съ возникновеніемъ оседлости и наступленіемъ земледѣльческаго періода возникаютъ, въ связи съ явленіями предшествовавшаго періода, новые факторы, порождающіе и новыя различія между классами. Съ тѣхъ поръ какъ земля получила цѣнность вслѣдствіе ея ограниченности съ одной стороны и характера производительности съ другой, явилось стремленіе обладать ею; и если войны въ предшествовавшіе періоды обусловливали, въ значительной степени, неравенство движимаго владѣнія, то теперь они порождаютъ неравенство владѣнія недвижимаго. Если обработка земли создаетъ классъ земледѣльческій, то завоеваніе обработываемыхъ земель порождаетъ классъ землевладѣльческій. Распредѣленіе поземельнаго владѣнія обусловливается отчасти родствомъ съ военачальникомъ, отчасти заслугами въ военномъ дѣлѣ. При завоеваніи странъ возникаетъ, слѣдовательно, организація общества, покоющаяся на несвободѣ покоренныхъ; вмѣстѣ съ тѣмъ является различіе между классами земледѣльческимъ подчиненнымъ и землевладѣльческимъ—господствующимъ. Съ поземельнымъ владѣніемъ начинаетъ связываться также отправленіе наиболѣе выдающихся видовъ дѣятельности, напримѣръ, духовной, воен-

([1]) Указанія на огромныя богатства, скоплявшіяся въ рукахъ отдѣльныхъ лицъ въ пастушескій періодъ, можно найти въ соотвѣтствующихъ отдѣлахъ, напр. въ сочиненіяхъ *Roscher'a* Grundlagen der Nationaloekonomie. 13 aufl, 1877. и *Schönberg'a* Handbuch per politischen Oekonomie 1882. I.

ной и судебной [1]. Различіе между общественными группами начинаетъ обусловливаться затѣмъ, кромѣ рода и величины владѣнія, родомъ дѣятельности. Въ этотъ періодъ возникаетъ раздѣленіе труда, являются классы спеціально занятые той или другой обработкой сырыхъ продуктовъ, напр. металловъ, дерева и проч., хотя принципъ раздѣленія труда и недостигаетъ еще полнаго развитія. [2] Такимъ образомъ, въ разсматриваемый періодъ, считающійся, между прочимъ, періодомъ, въ который возникаетъ государство, мы находимъ слѣдующія различія между общественными группами: въ отношеніи самостоятельности—свободные и рабы; въ отношеніи имущественной состоятельности—богатые и бѣдные; въ отношеніи рода владѣнія—землевладѣльцы и неимѣющіе поземельнаго владѣнія; въ отношеніи занятій—правители, судьи, администраторы, духовные и другіе лица, трудъ которыхъ не можетъ быть отнесенъ къ разряду физическаго труда, затѣмъ земледѣльцы и ремесленники, а также лица, занимавшіеся охотой, рыболовствомъ и пастушествомъ.

Коль скоро части общества дифференцировались, говоритъ Спенсеръ, т. е. возникли классы, группы должностей, установились учрежденія - они, становясь связанными между собою и съ другими, сопротивляются такимъ силамъ, которыя стремятся ихъ ослабить. Господствующая цѣль каждой такой общественной части, т. е. каждаго класса и учрежденія, есть сохраненеіе самого себя. Установившаяся общественная организація, такимъ образомъ, мало по малу, укрѣпляется, идеи и чувствованія цѣлаго общества приспособляются къ режиму привычному съ дѣтства; на этотъ режимъ начинаютъ смотрѣть какъ на естественный и единственно возможный; является увѣренность, что установившіяся отношенія между классами устроены такъ самой природой [3].

[1] *L. Stein*, System der Staatswissenschaft, II. Band. Die Gesellschaftslehre. 1856. S. 42 ff. Cp. *F. Bitzer*. Die socialen Ordnungen in Weltgeschichtlicher Entwickelung 1877. S 34 ff. *A. Schäffle*, Bau und Leben des socialen Körpers. III. 90. ff.

[2] *Inama—Sterneg*, Deutsche Wirtschaftsgeschichte bis zum Schluss der Karolingerperiode. 1879. I, 139—146. *Schönberg*. Handbuch der politschen Oekonomie 1882, I въ отдѣлѣ исторіи народнаго хозяйства.

[3] *Г. Спенсеръ*. Развитіе политическихъ учрежденій. Глава II и IV.

Что это дѣйствительно такъ, подтверждаетъ исторія, которая показываетъ, что общественные классы, разъ установившись, продолжаютъ существовать, съ нѣкоторыми, конечно, модификаціями, обусловливаемыми мѣстными и временными причинами, въ теченіи цѣлыхъ тысячелѣтій и нѣтъ никакого основанія думать, чтобы раздѣленіе общества на классы когда либо исчезло.

Мы позволимъ себѣ сдѣлать здѣсь указанія на дѣйствительно существовавшія общественныя группы у различныхъ народовъ, вступившихъ уже въ земледѣльческій періодъ, ибо достовѣрная исторія народовъ начинается только съ этого періода. Мы воспользуемся при этомъ книгою Bitzer'а „Die socialen Ordnungen in weltgeschichtlicher Entvickelung", въ которой собранъ въ этомъ отношеніи богатый матеріалъ.

Древнѣйшій періодъ.

Египтяне. Привиллегированными классами были касты жрецовъ и воиновъ. Другими классами были: земледѣльцы, ремесленники, пастухи, корабельщики; ниже всѣхъ стояли рабы.

Ассиріяне и Вавилоняне. Здѣсь существовали воины, земледѣльцы, ремесленники и жрецы. Послѣдніе были потомки туранскихъ завоевателей и составляли, благодаря жречеству, господствующую касту.

Израильтяне. Bitzer упоминаетъ о свободныхъ и рабахъ, хотя несомнѣнно, что у евреевъ и между свободными существовали раздѣленія, таковы, напримѣръ, духовные, военные, земледѣльцы.

Иранцы раздѣлялись на пять классовъ: жрецовъ, воиновъ, земледѣльцевъ, пастуховъ и ремесленниковъ.

Персы раздѣлялись на четыре сословія: жреческое, военное, земледѣльческое и ремесленное.

Индусы заключали касты: браминовъ—жрецовъ, кшатрій—военныхъ, вайсій—ремесленниковъ и промышленниковъ; судровъ—служащихъ и кромѣ того нѣсколько смѣшанныхъ кастъ. Самостоятельными были три первыя касты. Промышленная каста занималась скотоводствомъ, земледѣліемъ и торговлей. Судры находились въ рабствѣ. Въ настоящее время касты кшатріевъ и вайсій уже не существуетъ, брамины же сохранились; ихъ вліяніе обусловливается отправ-

леніемъ богослуженія; но затѣмъ они могутъ посвящать себя всевозможнымъ профессіямъ; существуетъ кромѣ того до 150 смѣшанныхъ кастъ, со строгимъ разграниченіемъ; но рабства нѣтъ; скорѣе всѣ классы свободны. Главное занятіе судръ земледѣліе, но многіе изъ нихъ солдаты. Въ отношеніи владѣнія землей различаются земиндары и райи; первые суть ничто иное какъ чиновники надѣленные землей; послѣдніе связаны съ землей, но въ отношеніи своихъ обязательствъ подчинены высшему начальству.

Финикіяне. Вся земля была собственностью короля, жрецовъ и господствующихъ родовъ. Крестьяне обработывали землю и находились въ состояніи зависимости. Количество рабовъ было очень велико ([1]).

Греко-Римскій періодъ.

Спартанцы. Въ цвѣтущее время существованія Спарты въ ней было до 9 тыс. семѣйствъ спартіатовъ и болѣе 200 тыс. человѣкъ илотовъ. Послѣдніе были несвободны: они обработывали поля спартіатовъ и отправляли домашнюю службу.

Аргейцы также имѣли крѣпостныхъ, такъ называемыхъ, Gymnesier и Orneten. Въ *Сикіонѣ* крѣпостные назывались Korynephoren и Katonakophoren. Тоже самое въ Понтійской *Гераклеѣ* и *Фессаліи*, гдѣ крѣпостные находились въ зависимости отъ государства. Въ *Критѣ* были два рода крѣпостныхъ—Mnoiten и Klaroten—первые государственные, послѣдніе частные. Кромѣ этихъ полусвободныхъ—крѣпостныхъ во всѣхъ греческихъ государствахъ существовали рабы. Господство спартіатовъ въ Спартѣ надъ остальнымъ народомъ обусловливалось и поддерживалось ихъ воспитаніемъ, носившемъ военный характеръ. За 237 лѣтъ до Р. Х. существовало только 700 спартіатовъ, изъ которыхъ только 100 владѣли поземельной собстенностью всего государства.

Афиняне раздѣлялись на три класса: эвпатриды—дворяне, геоморы—люди не дворянскаго происхожденія, но имѣвшія поземельную собственность и деміурги—ремесленники и рабочіе люди. Большая часть населенія зависѣла отъ эвпатридовъ и обработывала ихъ поля за небольшую плату.

([1]) *F. Bitzer*. Die Socialen Ordnungen in waltgeschichtlicher Entwickelung. 1877. S. 58—99.

Римляне. Высшимъ полноправнымъ сословіемъ были патриціи; въ зависимости отъ нихъ находились кліенты, которые были однако свободными. Патриціи должны были защищать кліентовъ; послѣдніе же, въ свою очередь, доставлять патриціямъ всевозможныя удобства жизни. Все населеніе, въ противоположность патриціямъ, называлось плебеями (plebs), которые первоначально не пользовались политическими правами; эти права были ими получены только за 3 ст. до Р. Х. Патриціи въ это время составляли все же привиллегированный, хотя и немногочисленный классъ. Несмотря, однако, на это, даже и среди патриціевъ успѣла развиться знать (nobiles), подъ вліяніемъ политическаго развитія и владѣнія. Во время Имперіи населеніе римское раздѣлялось па слѣдующіе классы: сенаторскіе роды—потомки древне—римскихъ фамилій. Основу этого класса составляло владѣніе весьма значительными имѣніями; затѣмъ, декуріоны въ городахъ; имъ принадлежало управленіе городами. Остальное населеніе стояло къ нимъ почти въ тѣхъ же отношеніяхъ, какъ плебеи къ патриціямъ. Потомъ слѣдовали колоны, не многимъ отличавшіеся отъ рабовъ: они были связаны съ землей. Наконецъ, рабы, о положеніи которыхъ можно судить изъ того, что они вначалѣ должны были въ цѣпяхъ обработывать поля.

Кельты. У нихъ существовало раздѣленіе на кланы. Главы клановъ пользовались неограниченной властью надъ своими подчиненными; власть эта основывалась на происхожденіи или родствѣ. Въ кланахъ существовали свиты или дружины.

Германцы раздѣлялись на свободныхъ и благородныхъ, полусвободныхъ и зависимыхъ. *У Саксонцевъ* существовали: Edle, Freie, Freigelassene и Knechte. Подъ страхомъ смертной казни ни одно сословіе не должно было брать женъ изъ другаго.

Время великихъ переселеній [1].

Готы. У нихъ развилось рядомъ съ народнымъ дворянствомъ (Volksadel) служилое дворянство, сдѣлавшееся благодаря богатствамъ, аристократіей; съ другой стороны продолжало существовать римское дворянство—сенаторскіе роды. Положеніе остальнаго населенія было подобно колонамъ, вольноотпущеннымъ и рабамъ.

[1] ibid—s. 99—146.

Лонгобарды раздѣлялись на свободныхъ, полусвободныхъ и несвободныхъ.

Вестоты. Населеніе раздѣлялось на земледѣльческую аристократію съ подчиненными ей кліентами, колонами и другими зависимыми; свободнаго крестьянскаго сословія, среднихъ землевладѣльцевъ въ селахъ и средняго сословія въ городахъ совершенно не было

Галлы. Господствующими классами у Галловъ были дворянство (Adel) и духовенство (Druiden); остальное населеніе находилось въ зависимости аналогичной съ положеніемъ римскихъ рабовъ. Друиды были священниками, учителями и судьями. Дворянство имѣло родовое устройство и многочисленныя свиты; ему была подчинена масса кліентовъ, отъ него же зависѣлъ и народъ.

Бургунды раздѣлись на свободныхъ, вольноотпущенныхъ и рабовъ.

Франки—на свободныхъ и несвободныхъ (¹).

Феодальная эпоха и новое время.

Франкская монархія въ началѣ феодальной эпохи раздѣлялась на графства, во главѣ которыхъ стояли графы, владѣвшіе королевскими бенефиціями и послужившіе зародышемъ къ возникновенію могущественнаго землевладѣльческаго дворянства; затѣмъ упоминаются, такъ называемые, антрустіоны—приближенные короля. Дворянство въ началѣ этого періода было личнымъ и служилымъ. затѣмъ постепенно превращалось въ феодальное и достигло своего высшаго развитія при Капетингахъ (отъ 987 до 1226). Оно является въ видѣ во 1) высшаго дворянства—герцоги, графы, виконты, бароны;—имъ принадлежалъ верховный судъ и военная власть; 2) низшее дворянство, возникшее изъ рыцарскаго занятія и придворной службы. Члены его были низшими судьями надъ подданными ихъ леннаго господина (²). Остальное населеніе раздѣлялось на свободныхъ, не принадлежащихъ къ дворянству и крѣпостныхъ.

Нѣмецкое государство, отдѣлившееся въ IX вѣкѣ отъ

(¹) ibid. S. 146—161.

(²) *I. C. Bluntschli.* Lehre vom modernen Staat. zweiter Band. Allgemeines Staatsrecht. 1876. Въ отдѣлѣ «народъ и территорія». Дворянство.

великой франкской монархіи, заключало въ себѣ общественныя группы въ общихъ чертахъ сходныя съ тѣми, которыя существовали во франкской монархіи. Здѣсь точно также развилось и организовалось въ прочную систему крупное поземельное господство. Къ нѣмецкому дворянству принадлежали: 1) духовные князья, 2) свѣтскіе князья—герцоги; маркграфы, пфальцграфы, ландграфы, бургграфы; 3) бароны. Всѣ они имѣли верховное право надъ своими землями. Кромѣ того существовало простое дворянство, различавшееся, смотря потому, принадлежало ли оно непосредственно Имперіи, или же отдѣльнымъ государямъ. Остальное населеніе находилось, большею частью, въ несвободномъ состояніи. Въ городахъ различались: духовные—Weltgeistlichen и Ordensgeistlichen; затѣмъ шли рыцари, патриціи (древнесвободные или граждане) и ремесленники. Сначала власть въ городахъ принадлежала, по преимуществу, рыцарямъ; но затѣмъ, съ теченіемъ времени, господство перешло въ руки землевладѣльцевъ—патриціевъ, которые сдѣлались городской родовой аристократіей и въ отношеніи которыхъ все остальное городское населеніе было подчиненнымъ. Между патриціями и ремесленниками стояли купцы, не имѣвшіе поземельной собственности. Ремесленники организовались въ цехи. Крестьяне земледѣльцы находились въ крѣпостномъ состояніи.

Англосаксы. Къ концу англосаксонскаго періода населеніе Великобританіи раздѣлалось на: 1) высшее дворянство, подчиненное непосредственно королю; 2) низшее или посредственное дворянство, подвассалы, рыцари; 3) свободные поземельные собственники; 4) крестьяне подчиненные господамъ и 5) рабы. Между дворянствомъ существовали различныя степени, смотря по величинѣ владѣнія. Со времени Нормандскаго завоеванія свободное населеніе Англіи заключало въ себѣ: 1) Kronvasalen, 2) Untervassalen и 3) Landsassen. Первое являлось господствующимъ, второе среднимъ; послѣднее имѣло свои владѣнія, благодаря лишь милости завоевателей. Затѣмъ въ составъ населенія входили: свободное городское населеніе и несвободное и полусвободное крестьянство, находившееся почти въ неограниченномъ крѣпостномъ состояніи. Въ городахъ населеніе раздѣлялось, въ свою очередь, по роду занятій; существовало, какъ и въ другихъ государсвахъ, цеховое устройство.

Скандинавы. Датчане, Шведы и Норвежцы принадлежали къ общему германскому племени. Въ древнѣйшія времена народъ раздѣлялся на 1) Jarlar—наиболѣе могущественные и знатные воины; защитники земли; 2) Karlar—земледѣльческій классъ: Traelle—несвободные.

Норвержцы раздѣлялись на классы; въ основаніи этого раздѣленія лежало происхожденіе и владѣніе.

Жители *Исландіи*, открытой въ IX вѣкѣ Норвержцами, раздѣлялись на свободныхъ и несвободныхъ. Дворянства не было; существовало временное рабство за долги; были также вольноотпущенные. Свободные раздѣлялись на крестьянъ и Häusler; послѣдніе не занимались земледѣліемъ самостоятельно, но лишь въ качествѣ рабочихъ, или же занимались рыболовствомъ, охотой и т. п.

Шведы до принятія христіанства были свободными поземельными собственниками; въ IX вѣкѣ и позднѣе выдѣлилось дворянство на основаніи родства съ королевскимъ родомъ. Затѣмъ шло служилое дворянство. Въ XVII вѣкѣ дворянство раздѣлялось на Herren, Ritter и Knappen. Крестьнское земледѣльческое населеніе до конца XVII вѣка находилось въ крѣпостномъ состояніи.

Датчане. Въ XI ст. по Р. Х. крестьянское сословіе было основой государства. Дворянство развилось лишь къ XIV ст. Число свободныхъ крестьянъ къ этому времени уменьшилось, такъ какъ они впадали въ зависимость отъ господъ. Окончательное освобожденіе крестьянъ началось съ XVIII столѣтія.

Славяне. Рѣзкихъ различій между сословіями, за исключеніемъ рабства, не существовало. Лишь позднее эти различія были созданы поземельнымъ владѣніемъ, военной службой и должностями. Такъ, въ Россіи съ развитіемъ княжеской власти появляется дружина—военный классъ, отдѣльно отъ котораго стояли люди—земство, низшій классъ котораго были смерды. Общимъ и существеннымъ раздѣленіемъ было дѣленіе на свободныхъ и рабовъ. Дружина дѣлилась на бояръ и отроковъ; бояре были высшимъ классомъ, который владѣлъ землями и селами и изъ котораго назначались высшіе чиновники—посадники, тысяцкіе, воеводы; позднее названіе „бояре“ было замѣнено словомъ „дворяне“, количество которыхъ значительно увеличилось; явилось различіе между высшимъ дворянствомъ, стоящимъ не-

посредственно около главы государства, и низшимъ или служилымъ дворянствомъ. Сельскіе жители долгое время носили названіе смердовъ, большая часть которыхъ обращена была съ теченіемъ времени въ крѣпостное состояніе. Рядомъ съ свободнымъ населеніемъ стояли, какъ сказано, несвободные—холопы и полусвободные закупы. Духовенство, какъ въ Россіи, такъ и въ другихъ государствахъ, всегда составляло особое сословіе. Наконецъ, съ появленіемъ городовъ и развитіемъ промышленности, стало существовать и развиваться сословіе городское.

Въ тѣхъ славянскихъ земляхъ, гдѣ было сильно нѣмецкое вліяніе, и различіе между общественными классами достигало большихъ размѣровъ; такъ въ *Литвѣ* были: Fürsten, Fahnenherren, Junker, Hofbeamten, Hofdienerschaft, Grundherren, Fahnenadel—все это было рыцарство. Къ низшимъ классамъ принадлежало все остальное населеніе. Въ *Польшѣ* дворянство было не раздѣльно съ военной службой. Въ *Шлезіи* господствующими классами были Herren, Prälaten и Ritterstand; въ *Моравіи*—господа, владыки, прелаты и горожане; мало по малу мелкое дворянство потеряло свое значеніе, а крестьяне были обращены въ крѣпостныхъ.

Итальянцы. Населеніе Италіи въ средніе вѣка заключало въ себѣ: дворянство, свободныхъ горожанъ и крестьянъ. Послѣдніе хотя и небыли крѣпостными, но находились все же въ различныхъ формахъ зависимости, связанныхъ съ феодальнымъ бытомъ.

Испанцы. Высшими классами въ Испаніи являлись: Ricohomgres, Senores и Grandes. Имъ подчинялись крѣпостные.

Португальцы раздѣлялись на нѣсколько классовъ: 1) дворянство; 2) классъ зависимый отъ землевладѣльцевъ—дворянъ (gutshörige); 3) свободные колоны; 4) поземельные собственники, не принадлежавшіе къ дворянству; 5) римскіе владѣльцы (possessores); 6) горожане и 7) крѣпостные [1].

Всѣ вышеприведенныя указанія почерпнуты нами, какъ сказано, изъ книги Bitzer'а, на котораго и возлагается вся отвѣтственность за неполноту и несовершенство этихъ указаній. Намъ они казались, однако, достаточными для доказательства,

(1) *F. Bitzer.* Die Socialen Ordnungen. S. 161—365.

что населеніе въ дѣйствительной жизни, въ особенности со вступленія народовъ въ земледѣльческій періодъ, обыкновенно не представляло однообразія, но составляло совокупность различныхъ, подводимыхъ, однако, подъ опредѣленныя категоріи, общественныхъ группъ и что характеръ этихъ послѣднихъ не стоитъ въ противорѣчіи съ тѣми причинами, которыя приводятся соціологами для объясненія возникновенія и дальнѣйшаго развитія этихъ соціальныхъ сферъ.

Сравнивая между собою всѣ вышеприведенные народы и государства въ отношеніи раздѣленія ихъ на общественныя группы, мы замѣчаемъ, что подъ вліяніемъ національныхъ особенностей, историческихъ и другихъ причинъ эти группы въ различныхъ государствахъ представляются неодинаковыми. Различія эти, однако, не настолько существенны, чтобы нельзя было установить нѣсколько категорій и подвести подъ нихъ всѣ вышеприведенные виды общественныхъ группъ, Такъ, мы замѣчаемъ прежде всего высшіе или господствующіе классы, въ рукахъ которыхъ сосредоточивается обыкновенно власть и вліяніе на государственныя дѣла, что, въ свою очередь, обусловливается богатствомъ какъ матеріальнымъ, такъ и духовнымъ; высшіе классы, являются обыкновенно классами землевладѣльческими, слѣдовательно во владѣніи землею сосредоточивается ихъ экономическое могущество; затѣмъ, благодаря именно матеріальнымъ богатствамъ, въ нихъ сосредоточивается большій нежели въ другихъ классахъ запасъ знаній и способностей, обусловливающій ихъ духовное могущество. Къ высшимъ классамъ принадлежатъ: 1) духовенство—жрецы, брамины, друиды, духовные князья, прелаты и проч.; 2) классъ военный—воины, кшатріи, рыцари, герцоги и т. п.; 3) классъ, которому ввѣрялась администраціи и судъ—судьи, придворные чиновники (Hofbeamten, Antrustionen) графы, виконты, бароны, посадники, намѣстники, низшее служилое дворянство и проч. и проч. Всѣ эти высшіе классы по своему происхожденію, въ отношеніи знатности рода, могутъ быть подведены подъ общее понятіе „дворянства". Употребляющимися для обозначенія этого понятія названіями у разныхъ народовъ являются: Патриціи, Спартіаты, Эвпатриды, благородные, господа и проч.

Затѣмъ, слѣдуютъ классы непринадлежащіе къ дворянству, которые можно раздѣлить, въ отношеніи ихъ самосто-

ятельности, на двѣ категоріи: свободныхъ и зависимыхъ или подчиненныхъ, въ отношеніи же рода занятій на земледѣльцевъ, ремесленниковъ, торговцевъ.

Между свободными и зависимыми нельзя провести строгаго разграниченія въ виду того, что извѣстные классы, свободные въ одну эпоху, дѣлались зависимыми въ другую, или свободные у одного народа, находились въ подчиненномъ положеніи у другаго. Такъ, земледѣльцы въ началѣ земледѣльческаго періода были свободными, затѣмъ съ теченіемъ времени впадали обыкновенно въ крѣпостное состояніе. Гораздо болѣе прочнымъ, въ отношеніи независимости, было положеніе горожанъ—ремесленниковъ, купцовъ. Къ классу свободныхъ принадлежали далѣе, напримѣръ, свободные колоны, кліенты, геоморы, свободные поземельные собственники разныхъ наименованій и проч.

Къ классу зависимому или несвободному относились полусвободные или крѣпостные и рабы. Таковы, напр., судры, плоты, плебеи, колоны, холопы, закупы, Gymnesier, Korynephoren, Mnoiten, Klaroten и проч. Формы зависимости были вообще крайне разнообразны; точное опредѣленіе ихъ, однако, не входитъ въ нашу задачу.

Развитіе общественныхъ классовъ или, по терминологіи Спенсера, дифференціація общества, подобно развитію цѣлыхъ государствъ, не оканчивается земледѣльческимъ періодомъ. Весьма многіе изъ вышеприведенныхъ государствъ вступили въ новую фазу экономическаго развитія, фазу такъ называемой, промышленной жизни, съ чѣмъ находилось въ связи измѣненіе и другихъ сторонъ политической и соціальной жизни народовъ и между прочимъ возникновеніе новыхъ явленій въ сферѣ организаціи общественныхъ группъ. Подъ вліяніемъ развитія обработывающей, въ особенности фабричной промышленности, обусловливавшагося, въ свою очередь, высокимъ развитіемъ раздѣленія труда, возникновеніемъ и развитіемъ денежнаго хозяйства, примѣненіемъ въ производствѣ машинъ и многочисленныхъ усовершенствованій и проч. возникаютъ и развиваются два новыхъ общественныхъ класса, ранѣе не существовавшіе—это предприниматели и представители денежнаго капитала съ одной стороны и фабричные наемные рабочіе съ другой. Первый сталъ на ряду съ землевладѣльческимъ классомъ въ качествѣ владѣющаго и господствующаго, послѣдній на ряду съ зем-

ледѣльческимъ классомъ въ качествѣ низшаго и зависимаго.

Раздѣленіе труда, распространившись далѣе на производство нематеріальныхъ благъ, породило новые классы, таковы классъ ученыхъ, классъ представителей различныхъ видовъ искусства, классъ посвящающій себя дѣлу развитія физическаго, интеллектуальнаго и проч. Развитіе абсолютной государственной власти обусловливало появленіе и развитіе класса государственныхъ чиновниковъ, бюрократіи. Нѣкоторые изъ ранѣе существовавшихъ классовъ съ теченіемъ времени, подъ вліяніемъ развитія въ обществахъ чувства справедливости и гуманности, исчезли, таковъ, напримѣръ, классъ рабовъ; другіе изъ крѣпостныхъ обратились въ юридически свободныхъ, таковы земледѣльцы—крестьяне. Конечно и всѣ другіе классы въ теченіи своего многовѣковаго существованія потерпѣли значительныя модификаціи, а вмѣстѣ съ тѣмъ въ значительной степени измѣнились также и формы господства и зависимости; входить, однако, во всѣ эти подробности значило бы слишкомъ расширять нашу задачу. По этому мы ограничимся въ заключеніи однимъ общимъ замѣчаніемъ, что новѣйшее государство успѣло уничтожить юридическое господство однихъ классовъ надъ другими, что же касается господства фактическаго, то оно продолжаетъ существовать въ разнообразныхъ своихъ формахъ и обусловливается по прежнему—рожденіемъ, умомъ, авторитетомъ, поземельнымъ владѣніемъ и капиталомъ ([1]).

Всѣмъ вышесказаннымъ относительно общественныхъ классовъ мы желали, лишь констатировать, на основаніи достовѣрныхъ историческихъ данныхъ, фактъ существованія различныхъ общественныхъ классовъ и существующіе между ними элементы господства и зависимости, начиная съ древнѣйшихъ временъ и до настоящаго времени. Намъ это было необходимо для того, чтобы показать, что и общественные союзы, являющіеся субъектами самоуправленія, не суть однородныя единицы, что они, подобно цѣлымъ государствамъ, предствляютъ совокупность разнаго рода общественныхъ группъ, стоящихъ между собою въ разнаго рода отношеніяхъ господства и зависимости, характеризующихся

([1]) Ср. по этому поводу *Schäffle*. Bau und Leben des socialeu Körpers. III, 95.

своими особенными чертами, имѣющихъ свои особые интересы и стремящихся къ ихъ удовлетворенію. Фактъ существованія разнородныхъ общественныхъ группъ, въ особенности же фактъ зависимости однихъ изъ нихъ отъ другихъ, доказываетъ далѣе, что и организація самоуправленія, по скольку она есть результатъ свободной, т. е. независимой отъ государства, самодѣятельности общественнаго союза, являющагося субъектомъ самоуправленія, представляется однимъ изъ выраженій и отраженій характера общественныхъ группъ и существующихъ между ними отношеній господства и зависимости. Это, конечно, потому, что господство и зависимость, разъ возникши и окрѣпнувши, имѣютъ тенденцію проявляться во всѣхъ возможныхъ направленіяхъ и отношеніяхъ, а слѣдовательно и въ отношеніи управленія и самоуправленія. Замѣтимъ здѣсь, между прочимъ, что господство однихъ общественныхъ группъ надъ другими подало поводъ берлинскому ученому Gneist'у высказать мысль, что само государство должно ввѣрить самоуправленіе владѣющимъ классамъ (слѣдовательно, господствующимъ; Gneist имѣетъ при этомъ въ виду, по преимуществу, землевладѣльцевъ), такъ какъ, въ противномъ случаѣ, они все же достигли бы вліянія даваемаго господствомъ въ самоуправленіи, но достигли бы его уже при посредствѣ соціальной силы, принадлежащей владѣнію [1]. Должно ли государство на основаніи соображеній высказываемыхъ Gneist'омъ ввѣрять самоуправленіе владѣющимъ классамъ, объ этомъ будетъ идти рѣчь ниже, при разсмотрѣніи воззрѣній Gneist'а на самоуправленіе, но что владѣющіе и другіе господствующіе классы имѣютъ громадное вліяніе на организацію самоуправленія, это доказывается дѣйствительно существующими формами самоуправленія. Если государство и оказываетъ весьма значительное вліяніе на организацію самоуправленія, то для вліянія общественныхъ сферъ на ту же организацію остается еще слишкомъ много мѣста.

Вотъ по чему при изученіи организаціи самоуправленія въ каждомъ данномъ государствѣ недостаточно ограничиваться лишь юридической стороной этой организаціи, т.

(1) *R. Gneist.* Die Preussische Kreisordnung. S. 10. См. его Zur Verwaltungsreform. S. 50.

е. совокупностью государственныхъ нормъ, ее опредѣляющихъ, но необходимо изучать и фактическую соціальную сторону въ этой организаціи, изучать не только то, какова должна быть организація самоуправленія по закону, но и то, какова она въ дѣйствительности есть подъ вліяніемъ не только государственнаго, но и соціальнаго фактора. Вотъ почему при изученіи характера организаціи самоуправленія во Франціи и Пруссіи мы рѣшили сдѣлать попытку изслѣдовать эту организацію по преимуществу въ соціальномъ отношеніи, такъ какъ въ отношеніи правовомъ и политическомъ она болѣе или менѣе уже извѣстна.

Но прежде нежели этимъ заняться, мы должны во 1) познакомиться съ возрѣніями на организацію мѣстнаго самоуправленія, существующими въ нѣмецкой и французской литературѣ, во 2) изложить характеристическія черты въ исторіи организаціи прусскаго окружнаго и французскаго провинціальнаго и департаментскаго самоуправленія.

Глава III.

Вопросъ объ организаціи самоуправленія во французской и нѣмецкой политической литературѣ.

1.

Поставивши себѣ цѣлью разсмотрѣть организацію мѣстнаго самоуправленія во Франціи и Пруссіи, главнымъ образомъ, въ отношеніи соціальномъ, т. е. въ отношеніи сравнительнаго участія въ самоуправленіи различныхъ общественныхъ классовъ, мы желали бы и литературу этого вопроса изложить лишь по стольку, по скольку она касается этого спеціальнаго предмета. Однако такое желаніе оказывается неудобоисполнимымъ, такъ какъ въ нѣмецкой и французской литературѣ мы не нашли ни одного сочиненія, которое имѣло бы въ виду изслѣдованіе этого спеціальнаго вопроса. Мало того, въ литературѣ почти вовсе не существуетъ сочиненій, посвященныхъ изученію устройства органовъ

самоуправленія вообще; въ виду этого, мы должны обратиться къ общимъ трактатамъ о самоуправленіи и тамъ искать указаній, касающихся занимающаго насъ вопроса; но даже и это оказывается недостаточнымъ, такъ какъ литература о самоуправленіи вообще также далеко не можетъ считаться богатой; мы считаемъ поэтому необходимымъ, кромѣ спеціальныхъ сочиненій о самоуправленіи, имѣть въ виду также сочиненія по административному праву и ученію о внутреннемъ управленіи, какъ долженствующихъ заключать въ себѣ, между прочимъ, и ученіе о самоуправленіи. Однимъ словомъ, при отсутствіи хотя какой либо самостоятельной литературы по занимающему насъ вопросу, мы принуждены собирать, такъ сказать, по крупинкамъ, свѣдѣнія и воззрѣнія по этому вопросу, разсѣянныя въ общихъ сочиненіяхъ, въ Handbuch'ахъ, Lehrbuch'ахъ, трактатахъ, курсахъ и. т. п.

Всѣ сочиненія, относящіяся спеціально до самоуправленія, могутъ быть раздѣлены на двѣ группы: во 1) сборники и комментаріи законовъ о самоуправленіи; во 2) сочиненія научнаго характера.

Съ семидесятыхъ годовъ нынѣшняго столѣтія въ Пруссіи началась дѣятельная законодательная работа въ отношеніи мѣстнаго управленія и самоуправленія, а вмѣстѣ съ тѣмъ стали появляться сборники и коментаріи издаваемыхъ законовъ. Kreisordnung 13 Декабря 1872 года вызвалъ, въ особенности, много такихъ сборниковъ, хотя, конечно, и до изданія этого закона существовали труды, ставившіе себѣ цѣлью изложеніе и объясненіе издававшихся законовъ, каково, напримѣръ, соч. *Rönne*, Preussen's Gemeinde—Ordnung, Kreis — Bezirks — Provinzialordnung und Polizeiverwaltung, изданное въ 1850 году. Изъ сочиненій этого рода, касающихся новаго закона о мѣстномъ управленіи, пріобрѣло наибольшую извѣстность сочиненіе Brauchitsch'a, выдержавшее уже восемь изданій; послѣднее изъ нихъ выпущено подъ редакціей Studt'a и Braunbehrens'a подъ заглавіемъ: die neuen preussischen Verwaltungsgesetze, въ 3 томахъ, въ 1885 году. Книга Brauchitsch'a (¹) есть ни что иное, какъ изданіе текста новыхъ прусскихъ законовъ, относящихся при томъ, какъ видно и изъ заглавія, не только до мѣст-

(¹) Предъ нами 5-е изданіе (въ двухъ томахъ).

наго управленія, но до внутренняго управленія вообще, съ прибавленіемъ разъясняющихъ этотъ текстъ комментаріевъ. Послѣдніе имѣютъ большое значеніе, въ особенности, потому, что авторъ самъ участвовалъ въ разработкѣ проэктовъ излагаемыхъ и камментируемыхъ имъ законовъ. Первый томъ разсматриваемаго сочиненія содержитъ въ себѣ новые прусскіе законы, касающіеся общаго государственнаго управленія; сюда относятся: 1) законъ 26 Іюля 1880 года, опредѣляющій организацію общаго государственнаго управленія; 2) законъ $\frac{\text{3 Іюля 1875}}{\text{2 Августа 1880}}$ года, объ административной юстиціи, организаціи административныхъ судовъ и административномъ спорномъ производствѣ; 3) законъ 26 Іюля 1880 года, касающійся компетенціи административныхъ учрежденій и административныхъ судовъ. Во второмъ томѣ заключаются законы о мѣстномъ самоуправленіи—окружномъ—die Kreisordnuug и провинціальномъ—die Provinzialordnung. Оба закона изложены въ ихъ послѣдней редакціи, которую они получили въ 1881 году, первый 19-го, второй 22-го марта. Въ концѣ того и другаго тома имѣются приложенія, заключающія въ себѣ какъ нѣкоторые законы, относящіеся къ частностямъ, или, лучше сказать, къ особеннымъ предметамъ управленія, такъ и циркуляры и распоряженія министра внутреннихъ дѣлъ, касающіеся подробностей управленія, не указанныхъ въ законахъ. Во введеніи ко второму тому мы находимъ нѣсколько историческихъ и теоретическихъ замѣчаній, касающихся самоуправленія вообще и Kreisordnung'а въ частности. Что касается спеціально устройства органовъ самоуправленія въ отношеніи ихъ внутренняго состава, то въ книгѣ Brauchitsch'а объ этомъ мы не находимъ почти ничего кромѣ простаго изложенія относящихся сюда статей закона. Правда, въ одномъ мѣстѣ авторъ объясняетъ, что при организаціи Kreistag'а, какъ окружнаго представительства, выходили изъ той мысли, что крупные землевладѣльцы, члены сельскихъ общинъ и городовъ образуютъ собою общественныя группы, отличающіяся между собою какъ въ хозяйственномъ, такъ и въ интеллектуальномъ отношеніи. Сообразно съ этимъ, говоритъ Brauchitsch, были образованы три избирательныя коллегіи. Но это все, что авторъ говоритъ въ объясненіе организаціи Kreistag'а, созданной закономъ 1872 года.

Къ подобнаго же рода сборникамъ, излагающимъ и комментирующимъ новые законы объ управленіи въ цѣломъ ихъ объемѣ, принадлежатъ: *Parey*. die neuen preussischen Verwaltungs-Organisationsgesetze, въ III-хъ частяхъ изданный въ 1881 году и соч. *Pfafforth'a* Textausgabe der gesammten preussischen Organisations-Gesetze für die innere Verwaltung, вышедшее первымъ изданіемъ въ 1881, вторымъ въ 1884 году. Въ этихъ сборникахъ, какъ и въ первомъ, мы ничего не находимъ относительно интересующаго насъ вопроса.

Кромѣ такихъ общихъ сборниковъ, существуетъ цѣлая масса относящихся спеціально до окружнаго самоуправленія; таковы, напримѣръ, слѣдующіе: *Hahn*. Kreisorduung für die Provinzen Preussen, Brandenburg, Pommern, Posen, Schlesien nnd Sachsen vom 13 December 1872, изданное въ 1873 году, т. е. тотъ-часъ послѣ изданія самаго закона. *Stolp*. Kreisordnung für die 6 östlichen Provinzen, изданное вторымъ изданіемъ въ 1874 году. *Mascher*. Handbuch der Kreis—und Amtsordnung, явившееся вторымъ изданіемъ также въ 1874 году. *Wachler*. Die Kreisordnung v. 13 Dec. 1872, изданное вторымъ изданіемъ въ 1875 году. *Höinghaus*. Kreisordnung 1872; четвертое изданіе этого сочиненія относится къ 1881 году. *Kletke*. Kreisordnung und Provinzialordnung fur die Provinzen Ost-und West-Preussen, Brandenburg, Pommern, Schlesien und Sachsen, вышедшее первымъ изданіемъ, какъ и всѣ предъидущіе, въ 1873 году, но послѣдній десятый томъ этого сборника появился лишь въ 1882 году.

Всѣ эти сборники имѣютъ цѣлью уясненіе закона 13 Декабря 1872 года, въ виду чего излагаютъ статьи этого закона, комментируя ихъ приведеніемъ мотивовъ, выставленныхъ правительствомъ, рѣчами депутатовъ Landtag'a и трудами коммиссій, и всему этому предпосылая нерѣдко болѣе или менѣе обстоятельныя историческія указанія. Если мы не находимъ въ этихъ сборникахъ какихъ либо теоретическихъ выводовъ или положеній относительно устройства органовъ самоуправленія въ соціальномъ отношеніи, то они, во всякомъ случаѣ, имѣютъ большую цѣнность благодаря тому, что тотъ же самый вопросъ выясняютъ изложеніемъ, хотя бы и въ общихъ чертахъ, историческаго хода развитія мѣстныхъ окружныхъ органовъ управленія, а также приведеніемъ указаній на то, какъ въ тѣ или другіе историческіе моменты относилось къ этому вопросу правительство

и общество, какими то и другое руководствовалось мотивами при измѣненіи или сохраненіи существовавшихъ учрежденій. Здѣсь мы не войдемъ, однако, въ разсмотрѣніе этой стороны приведенныхъ нами сборниковъ и камментаріевъ, такъ какъ считаемъ болѣе удобнымъ коснуться этого при изложеніи характеристическихъ чертъ въ исторіи прусскаго окружнаго самоуправленія.

Во французской литературѣ мы встрѣчаемъ также значительное количество сборниковъ и комментаріевъ закона 10 Августа 1871 года, опредѣляющаго устройство и весь характеръ департаментскаго самоуправленія на новыхъ началахъ. Къ числу такихъ сборниковъ относятся слѣдующіе: *Orillard.* Code des conseils de prefécture et des conseils généraux de département. 1871. *Barbier.* Code pratique des conseilers généraux 1873. *Liegeois.* De l'organisation départementale ou commentaire de la loi du 10 Août 1871 sur l'organisation et les attributions des conseils généraux et des commissions départementales. 1873. *Berger et Levrault.* Les conseils généraux. Recueil des lois, décrets, décisions. 1878. *Constant.* Code départementale ou manuel des conseils généraux et d'arrondissements contenant le commentaire de la loi du 10 Août 1871. 2 vol. 1880. *Lescuyer.* Conseils généraux et conseils d'arrondissements. Législation et organisation. 1880.

Напрасно было бы искать и въ перечисленныхъ нами французскихъ сборникахъ какихъ либо теоретическихъ указаній или выводовъ по интересующему насъ вопросу. Подобно прусскимъ, они неидутъ далѣе изложенія и объясненія статей закона 10 Августа 1871 года, въ большинствѣ случаевъ, впрочемъ, предпосылая этому обзоръ историческаго развитія мѣстнаго управленія, по преимуществу, начиная со времени первой революціи. Въ нѣкоторыхъ изъ этихъ сборниковъ мы находимъ, подобно тому какъ и въ нѣкоторыхъ прусскихъ, изложеніе, по крайней мѣрѣ, въ общихъ чертахъ, рѣчей депутатовъ парламента въ защиту или опроверженіе тѣхъ или другихъ основаній организаціи мѣстнаго департаментскаго самоуправленія. Такъ, напримѣръ, въ книгѣ Liégeois мы находимъ указанія на Besson'a, Malens'a, Alfred'a Naquet, показывающія, между прочимъ, какъ разнообразны были мнѣнія и проэкты относительно основаній, на которыхъ хотѣли построить мѣстное самоуправленіе.

Излагая организацію самоуправленіи, комментаторы съ особеннымъ вниманіемъ останавливаются на департаментской коммиссіи, составляющей одно изъ выдающихся нововведеній закона 1871 года, хотя не всѣ считаютъ ее явленіемъ прогрессивнымъ. Такъ, Charles Constant въ своей книгѣ, указанной нами, выставляетъ на видъ то обстоятельство, что новый законъ, создавая департаментскую коммиссію, подготовилъ почву для постоянныхъ прерѣканій между мѣстными департаментскими чиновниками съ одной стороны и правительственными съ другой; правда, другіе комментаторы гораздо чаще указываютъ на прогрессивное значеніе департаментской коммиссіи, въ смыслѣ увеличенія самостоятельности органовъ самоуправленія и ограниченія власти префектовъ.

2.

Перейдемъ къ разсмотрѣнію научной литературы, спеціально относящейся до самоуправленія.

Уже выше было нами замѣчено, что не только въ нѣмецкой и французской, но и вообще въ европейской литературѣ существуетъ крайне ограниченное количество сочиненій, которыя ставили бы себѣ цѣлью спеціально изслѣдованіе вопроса о мѣстномъ самоуправленіи, въ особенности, съ точки зрѣнія теоретической, т. е. которыя, на основаніи изученія, съ одной стороны, абстрактной сущности въ понятіи о самоуправленіи, съ другой конкретно существовавшихъ и существующихъ въ различныхъ государствахъ формъ самоуправленія, строили бы его научную систему, установляя предварительно его научное понятіе. Уже совершенно не существуетъ сочиненій, которыя такимъ же путемъ стремились бы изслѣдовать спеціально вопросъ объ организаціи самоуправленія т. е. объ устройствѣ его органовъ. Обстоятельство это мы объясняемъ тѣмъ, что въ политической литературѣ до сихъ поръ строго не установлены методы научнаго изслѣдованія, въ слѣдствіе чего замѣчается неустойчивость и въ постановкѣ самыхъ цѣлей изслѣдованій; методъ сравнительно—историческій, не смотря на очевидныя преимущества его предъ другими методами, до сихъ поръ не получилъ обширнаго примѣненія; большинство научныхъ изысканій въ разсматриваемой нами сферѣ покоится на дог-

матическомъ методѣ и если въ нихъ иногда и встрѣчается элементъ сравненія, то лишь какъ нѣчто случайное, не имѣющее методологическаго характера. Затѣмъ, почти совершенное отсутстіе теоретической литературы о самоуправленіи объясняется также и крайнимъ разнообразіемъ дѣйствительно существующихъ формъ самоуправленія, что должно въ высшей степени затруднять работу въ построніи выводовъ и обобщеній. Наконецъ, мы не можемъ не указать здѣсь на то обстоятельство, что при изслѣдованіи самоуправленія даже отдѣльныхъ странъ, обращается вниманіе исключительно на законодательство, на юридическія нормы, опредѣляющія характеръ и устройство самоуправленія, дѣйствительныя же, т. е. фактическія отношенія совершенно игнорируются; между тѣмъ, законодательство далеко не единственный факторъ, опредѣляющій въ той или другой странѣ характеръ мѣстнаго самоуправленія; результатомъ такого отношенія къ дѣлу является то, что подобнаго рода изслѣдованія носятъ слишкомъ общій и формальный характеръ, представляя читателю самоуправленіе изслѣдуемой страны далеко не въ томъ видѣ, въ какомъ оно существуетъ въ дѣйствительности. Причиной этого обстоятельства является, въ свою очередь, совершенное отсутствіе мѣстныхъ изслѣдованій, т. е. такихъ, которыя имѣли бы въ виду изученіе органовъ самоуправленія въ отдѣльныхъ административныхъ подраздѣленіяхъ, уѣздахъ, округахъ, департаментахъ и проч. Справедливость требуетъ замѣтить, что въ этомъ виноваты не всегда одни ученые: такъ, по крайней мѣрѣ, относительно Пруссіи мы должны сказать, что мѣстныя изслѣдованія сопряжены здѣсь съ очень большими затрудненіями, такъ какъ матеріалы, которыми необходимо при этомъ пользоваться, находятся въ неудовлетворительномъ состояніи; здѣсь мы не находимъ, напримѣръ, такихъ, крайне необходимыхъ и важныхъ для научнаго изслѣдованія, сборниковъ, какими являются журналы и постановленія земскихъ собраній въ Россіи, альманахи и ежегодники во Франціи. Все касающееся устройства и дѣятельности органовъ самоуправленія въ Пруссіи, т. е. тотъ именно матеріалъ, по которому можно судить о фактическомъ состояніи этихъ органовъ, печатается, притомъ въ болѣе или менѣе сокращенномъ видѣ, въ мѣстныхъ газетахъ, въ такъ называемыхъ Kreisblatt'ахъ и

Amtsblatt'ахъ, пользованіе которыми далеко не такъ удобно, какъ сборниками.

Какъ бы все это однако ни было, бѣдность научной литературы о самоуправленіи вообще и объ организаціи самоуправленія въ особенности стоитъ внѣ всякаго сомнѣнія.

Изъ нѣмецкихъ ученыхъ, занимавшихся вопросомъ о самоуправленіи, обращаютъ на себя вниманіе въ особенности двое: Lorenz Stein и Rudolf Gneist. Первый въ сочиненіи die Selbstverwaltung und ihr System дѣлаетъ первую попытку разсмотрѣть самоуправленіе во всемъ его объемѣ и построить научную его теорію; второй извѣстенъ какъ изслѣдователь англійскаго самоуправленія, хотя въ различныхъ своихъ трудахъ онъ успѣлъ высказаться и вообще о самоуправленіи, не дѣлая, впрочемъ, построенія цѣлой научной системы. Изъ другихъ изслѣдованій можно указать на соч. I. L. Tellkampf'a—Selbstverwaltung und Reform der Gemeinde-und Kreis-Ordnungen in Preussen und Selfgovernement in England und Nordamerika, изданное въ 1872 году и соч. D. Morier'a—Selbstregierung. Die deutsche Gemeindeverwaltung auf Grudlage der preussischen Kreis-Ordnung im Vergleich zum englischen Selfgovernment, изданное въ 1876 году. Нѣкоторыя теоретическія замѣчанія можно найти также въ брошюрѣ Friedenthal'я—uber die Grundlagen der Kreis-Ordnung—изданной въ 1872 году. Но этимъ и ограничивается вся спеціальная нѣмецкая литература о самоуправленіи, характеристику которой мы и сдѣлаемъ, по крайней мѣрѣ, въ ея существенныхъ чертахъ.

Lorenz Stein, бывшій профессоръ Вѣнскаго университета, является въ области политическихъ наукъ однимъ изъ самыхъ глубокомысленныхъ и плодовитыхъ ученыхъ настоящаго времени. Наша спеціальная задача не позволяетъ намъ войти въ расмотрѣненіе всей его литературной дѣятельности; но мы считаемъ не безинтереснымъ представить хотя бы только одинъ перечень его сочиненій, показывающій, на сколько разнообразна его ученая дѣятельность.

Первые труды Stein'a появляются въ сороковыхъ годахъ и относятся спеціально до Франціи и ея революціонныхъ движеній, таковы; 1) Die Municipalverfassung Frankreichs. 1843; 2) Geschichte der socialen Bewegung in Frankreich, изд. въ 1848 — 1855 годъ. въ трехъ томахъ; 3) Die socialistischen

und communistischen Bewegungen seit der 3 französischen Revolution, изд. въ 1848 гдду. Въ теченіи всей послѣдующей ученой дѣятельности Stein уже не возвращался къ этимъ вопросамъ и посвятилъ себя всецѣло, какъ созданію и развитію цѣлыхъ системъ различныхъ политическихъ наукъ, такъ равно и разработкѣ спеціальныхъ отдѣловъ и вопросовъ изъ сферы этихъ наукъ. Уже въ 1852 году была имъ издана System der Statistik, а съ 1852 по 1656 годъ System der Staatswissenschaft, гдѣ авторъ устанавливаетъ, между прочимъ, понятіе объ обществѣ и строитъ цѣлую систему особой науки объ обществѣ. Въ 1860 году было издано самостоятельное ислѣдованіе по финансовой наукѣ, подъ заглавіемъ Lehrduch der Finanzwissenchaft für Staats und Selbstverwaltung, въ двухъ томахъ, выдержавшее до настоящаго времени пять изданій; послѣднее, вышедшее въ 1885 году, еще не закончено; появилась только первая часть: die Finanzverfassung Europas. Вторая будетъ заключать въ себѣ die Finanzverwaltung. Въ этомъ послѣднемъ изданіи Stein говоритъ, между прочимъ, и о финансахъ Россіи. Съ 1865 по 1869 годъ было издано Stein'омъ, можно сказать, самое капитальное изъ всѣхъ его сочиненій; die Verwaltungslehre, въ семи отдѣльныхъ частяхъ. Въ этомъ именно сочиненіи, во второмъ отдѣлѣ первой части, носящемъ заглавіе Die Selbstverwaltung und ihr Rechtssystem и составляющемъ особую книгу, Stein дѣлаетъ попытку создать полную научную систему ученія о самоуправленіи въ связи съ характеристикой отдѣльныхъ формъ и видовъ самоуправленія дѣйствительно существовавшихъ и существующихъ въ главнѣйшихъ государствахъ западной Европы. Этимъ трудомъ Stein 'а, по преимуществу, мы и воспользуемся для уясненія его воззрѣній на занимающій насъ вопросъ. Обширное сочиненіе Stein 'а о внутреннемъ управленіи въ нѣкоторыхъ своихъ частяхъ вышло вторымъ изданіемъ: такъ, первая часть, заключающая въ себѣ ученіе объ исполнительной власти, вышла во всѣхъ своихъ трехъ отдѣлахъ вторымъ изданіемъ уже въ 1869 году. Новое изданіе другихъ частей было сдѣлано гораздо позже: такъ, третья часть, содержащая ученіе о здоровьи— das öffentliche Gesundheitswesen—вышла вторымъ изданіемъ только въ 1882 году; пятая и шестая части, излагающія ученіе о народномъ образованіи, вышли вторымъ изданіемъ въ 1883 и 1884 годахъ, въ трехъ большихъ томахъ; однако,

изданіе еще не окончено; надо ожидать еще четвертаго тома, который будетъ заключать въ себѣ современную организацію народнаго образованія въ европейскихъ государствахъ. Какъ само по себѣ, однако, ни обширно сочиненіе Stein 'а объ управленіи, оно не было имъ окончено и созданная авторомъ система ученія о внутреннемъ управленіи была выполнена не вся; вслѣдстіе этого уже въ 1870 году, т. е. тотъ-часъ по изданіи семи частей этого сочиненія, авторъ напечаталъ свой учебникъ науки объ управленіи— Hanbuch der Verwaltungslehre, — въ которомъ въ краткомъ видѣ изложилъ содержаніе изданныхъ частей и затѣмъ подробно и обстоятельно то, что въ большомъ его сочиненіи вовсе небыло изложено.

Окончивши такой обширный трудъ, какъ ученіе объ управленіи, Stein на этомъ не остановился, но сейчасъ-же обратился къ изслѣдованію нѣкоторыхъ наиболѣе его интересовавшихъ частныхъ вопросовъ. Въ 1872 – имъ было издано—Zur Eisenbahnrechtsbildung; въ томъ же году авторъ напечаталъ Die Lehre vom Heerwesen, составляющее самостоятельную часть науки о государствѣ. Изъ вопросовъ соціально-экономическаго характера, занимавшихъ Stein 'а, можно указать также на женскій вопросъ, хотя этотъ послѣдній и небылъ подвергнутъ со стороны Stein 'а такому основательному изслѣдованію, какъ другіе вопросы; въ 1875 году вышла уже вторымъ изданіемъ его брошюра—Die Frau auf dem Gebiete der Nationalökonomie; черезъ нѣсколько лѣтъ, какъ увидимъ ниже, Stein еще разъ возвратился къ женскому вопросу. Въ томъ же 1875 году была напечатана Stein 'омъ брошюра объ университетскомъ преподаваніи, подъ заглавіемъ Lehrfreiheit, Wissenschaft und Collegiengeld; но уже въ слѣдующемъ же 1876 году авторъ издалъ болѣе обширное изслѣдованіе о государственной наукѣ въ Германіи, подъ заглавіемъ—Gegenwart und Zukunft der Rechts und Staatswissenschaft Deutschlands; въ этомъ же году, какъ мы знаемъ, вышелъ вторымъ изданіемъ его учебникъ науки объ управленіи. Будучи постоянно занятъ науками государственными, Stein успѣлъ, однако, заявить себя и какъ экономистъ; въ 1878 году его Volkswirthschaftslehre вышло вторымъ изданіемъ, а въ слѣдующемъ 1879 году появилась его брошюра die Entwickelung der Staatswissenschaft bei den Griechen. Въ 1880 году Stein напе-

чаталъ нѣсколько брошюръ по различнымъ вопросамъ; сюда принадлежатъ его: die staatswissenschaftliche uud landwirtschaftliche Bildung; затѣмъ — die Frau auf dem socialen Gebiete и, наконецъ, der Wucher und sein Recht. Интересуясь научнымъ разрѣшеніемъ нѣкоторыхъ вопросовъ сельскаго хозяйства, а также вообще уясненіемъ той роли, которую послѣднее играетъ въ качествѣ объекта управленія, съ другой стороны подъ вліяніемъ совершающихся на нашихъ глазахъ аграрныхъ движеній, Stein послѣдовательно въ теченіи нѣсколькихъ лѣтъ занимается вопросами сельскаго хозяйства и поземельной собственности. Такъ, въ 1881 году онъ издаетъ крайне интересное изслѣдованіе подъ заглавіемъ — Die drei Fragen des Grundbesitzes und sein Zukunft; въ 1882 году — Bauerngut und Hufenrecht; въ 1883 году — Die Landwirthschaft in der Verwaltung nach dem Princip der Rechtsbildung des Grundbesitzes. Въ это же время Stein былъ занятъ коренной переработкой нѣкоторыхъ частей своего ученія объ управленіи; мы видѣли, что съ 1883 по 1884 годъ вышли вторымъ изданіемъ пятая и шестая части его Verwaltungslehre, содержащія въ себѣ ученіе о народномъ образованіи; мы видѣли также, что въ 1885 году вышелъ пятымъ изданіемъ его Lehrbuch der Finanzwissenschaft. Вопросы международнаго права также не ускользнули окончательно отъ вниманія Stein 'а; такъ, въ Lehrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtspflege des Deutschen Reich, издаваемомъ Schmoller'омъ, за 1882 годъ мы находимъ статью Stein'а подъ заглавіемъ: Einige Bemerkungen uber das internationale Verwaltungsrecht.

Изъ сдѣланнаго нами перечня видно, на сколько разнообразна и плодовита была ученая дѣятельность Stein 'а и мы надѣемся, что читатели не упрекнутъ насъ за то, что, прежде нежели перейти къ изложенію воззрѣній Stein 'а на самоуправленіе, мы позволили себѣ сдѣлать эти указанія на его литературную дѣятельность вообще.

Желая разсмотрѣть ученіе Stein'а о самоуправленіи, мы будемъ преслѣдовать главную нашу цѣль, т. е. уясненіе его воззрѣній на организацію самоуправленія, по преимуществу, въ отношеніи соціальномъ. При этомъ мы не можемъ, однако, оставить безъ разсмотрѣнія другихъ вопросовъ, съ которыми вопросъ объ организаціи самоуправленія находится въ болѣе или менѣе тѣсной связи. Поэтому мы

остановимся: на понятіи о самоуправленіи вообще и мѣстномъ самоуправленіи въ частности, на организаціи самоуправленія и его компетенціи, на отношеніяхъ между самоуправленіемъ и правительствомъ, наконецъ, изложимъ въ общихъ чертахъ взглядъ Stein'а на исторію самоуправленія и на современную его организацію въ главнѣйшихъ государствахъ западной Европы.

Lorenz Stein является единственнымъ писателемъ въ Германіи, который стремится построить теорію самоуправленія и создать ея полную научную систему. Взглядъ Stein'а на самоуправленіе находится въ тѣсной связи съ его воззрѣніями на государство вообще и на управленіе въ частности. Въ государствѣ онъ отличаетъ волю и дѣятельность, законодательство и исполненіе. Послѣднее совершается при посредствѣ извѣстнаго рода органовъ, которые могутъ быть сведены къ двумъ основнымъ категоріямъ — правительству и самоуправленію. Въ правительствѣ воплощается единство исполненія, т. е. оно обнимаетъ собою все государство, является органомъ исполненія воли государства, какъ единой личности; въ самоуправленіи, напротивъ, воплощается исполненіе, по скольку оно обусловливается разнообразіемъ интересовъ государственной жизни. Послѣднее поэтому должно быть подчинено первому. Самоуправленіе выражается въ двухъ основныхъ формахъ—мѣстномъ самоуправленіи и личныхъ союзахъ. Такъ какъ мы имѣемъ въ виду только первое, то на немъ исключительно и остановимся, изложивши предварительно взглядъ Stein'а на самоуправленіе вообще.

Самоуправленіе, говоритъ Stein, есть прежде всего выраженіе свободы въ управленіи, а свободное управленіе выражается въ томъ, что часть функцій и правъ правительства передаются свободному самоопредѣленію индивидуумовъ или же оно есть исполненіе, по скольку послѣднее есть задача и право свободно организованной самостоятельности индивидуумовъ, по скольку власть распорядительная, организаціонная и принудительная переданы свободной самодѣятельности народа [1] Въ другомъ мѣстѣ Stein опредѣляетъ самоуправленіе короче и проще, хотя сущность остается та же: самоуправленіемъ, говоритъ онъ, мы называемъ ту орга-

[1] Die Selbstverwaltung und ihr Rechtsystem. Stuttg 1859; s. 6—8.

низацію исполненія, которая создается путемъ вступленія въ исполненіе свободнаго государственнаго гражданства ([1]). И такъ, мы видимъ въ сдѣланномъ опредѣленіи два существенные момента: 1) самоуправленіе есть управленіе, 2) это управленіе осуществляется при посредствѣ свободно организованной самостоятельности гражданъ. Дѣйствительно, оба эти момента содержатся въ понятіи о самоуправленіи, выведенномъ путемъ дедуктивномъ, какъ это сдѣлалъ Stein; при опредѣленіи сущности въ понятіи о самоуправленіи воспользоваться какимъ либо инымъ методомъ было и невозможно, если авторъ не желалъ впасть въ противорѣчіе съ внутреннимъ логическимъ смысломъ самаго слова „самоуправленіе". Указанные два момента, опредѣляя чистую природу самоуправленія, должны служить, слѣдовательно, признаками, на основаніи которыхъ та или другая дѣятельность могла бы быть признана самоуправленіемъ. Такимъ образомъ, если, напримѣръ, какое либо учрежденіе, являясь въ видѣ свободно организованной самостоятельности гражданъ, преслѣдуетъ въ то же время цѣли по существу своему не входящія въ сферу управленія, то дѣятельность подобнаго учрежденія не можетъ быть признана самоуправленіемъ. Съ другой стороны, учрежденіе, являющееся, хотя бы и органомъ управленія, но не заключающее въ характерѣ своей дѣятельности и организаціи элементовъ свободы и самостоятельности, также не можетъ быть признано органомъ самоуправленія. На основаніи сказаннаго, подъ понятіе самоуправленія не подойдетъ напримѣръ, дѣятельность законодательныхъ собраній, а также тѣхъ мѣстныхъ собраній, задача которыхъ заключается исключительно въ подачѣ мнѣній и совѣтовъ. Однако, второй основной моментъ въ опредѣленіи самоуправленія, данномъ Stein'омъ, страдаетъ неопредѣленностью. Въ самомъ дѣлѣ, что надо понимать подъ выраженіемъ „свободно организованная самостоятельность гражданъ„? Здѣсь, очевидно, заключаются, въ свою очередь, два момента: 1) свободная организація, 2) самостоятельность гражданъ; но Stein остановился на этихъ общихъ выраженіяхъ, не разъяснивши ихъ точнаго смысла. Въ чемъ

([1]) Handbuch der Verwaltungslehre. 1876. s. 23. 40—41.

заключается свобода организацiи? есть ли эта свобода исключительно политическая или же и социальная? Что такое самостоятельность граждан? говорит ли Stein исключительно о политической самостоятельности, или же и о социальной? Вот вопросы, на которые мы не находимъ у Stein'а ни какихъ отвѣтовъ.

Но Stein является уже прямо непослѣдовательнымъ при опредѣленiи понятiя о мѣстномъ самоуправленiи. Установивши разъ основные моменты въ понятiи о самоуправленiи вообще, Stein, казалось бы, долженъ былъ, при опредѣленiи частныхъ понятiй, строго держаться на почвѣ сдѣланнаго имъ общаго опредѣленiя, дополняя послѣднее лишь тѣми признаками, которые являются существенными при опредѣленiи того или другаго частнаго понятiя о самоуправленiи. Между тѣмъ Stein поступаетъ иначе., Онъ мало обращаетъ вниманiя на сдѣланное имъ ранѣе опредѣленiе самоуправленiя вообще. Мѣстное самоуправленiе, говоритъ онъ, возникаетъ тогда, когда основанiемъ для участiя индивидуумовъ въ исполнительной власти являются естественныя, данныя, объективныя отношенiя; когда же такимъ основанiемъ является свободное самоопредѣленiе участниковъ, возникаетъ понятiе личнаго союза ([1]). Разграниченiе между обоими видами или формами самоуправленiя сдѣлано, какъ видимъ, очень вѣрно и опредѣленiе мѣстнаго самоуправленiя въ только что приведенной редакцiи заслуживаетъ полнаго признанiя. Дѣло однако въ томъ, что самъ Stein понимаетъ сдѣланное имъ, болѣе или менѣе общее, опредѣленiе мѣстнаго самоуправленiя иначе, нежели его можно было бы понять, если бы онъ не редактировалъ его болѣе точно. Онъ говоритъ: „мѣстное самоуправленiе является тамъ, гдѣ поземельные собственники, вслѣдствiе историческихъ или экономическихъ причинъ, образуютъ соединенiе, которое принимаетъ на себя управленiе, по скольку данныя юридическiя или естественныя условiя требуютъ модификацiи общихъ законовъ и распоряженiй въ видахъ осуществленiя общей цѣли внутри особенныхъ мѣстныхъ границъ. „([2]) Опредѣленiе мѣстнаго самоуправленiя въ этомъ же смыслѣ

([1]) Die Selbstverwaltung und ihr Rechtssystem. S. 22.

([2]) Ibid. 24.

Stein дѣлаетъ и въ другихъ мѣстахъ своего сочиненія: такъ, на стр. 109 онъ говоритъ: „подъ самоуправленіемъ въ собственномъ смыслѣ (т. е. мѣстномъ) мы разумѣемъ совокупность тѣхъ свободныхъ организмовъ управленія, которые на основаніи данныхъ общихъ интересовъ и поземельнаго владѣнія принимаютъ участіе въ исполнительной власти“. На стр. 128 Stein говоритъ: „самоуправленіе (мѣстное) возникаетъ тамъ, гдѣ общеніе, ограничиваемое мѣстностью, но не ограничиваемое предмѣтно (sachlich), возникая чрезъ поземельное владѣніе, его интересы и отношенія, организуется въ качествѣ исполнительной власти для этихъ мѣстностью ограниченныхъ задачъ государства“. Stein однако не вездѣ строго выдерживаетъ это опредѣленіе: такъ, на той же страницѣ онъ говоритъ, что самоуправленіе опредѣляется мѣстнымъ владѣніемъ и его интересами; въ своемъ возникновеніи и существованіи оно по этому независимо ни отъ воли индивидуумовъ, ни отъ правительства, оно обще для всего государства, какъ и самое понятіе мѣстности. Здѣсь говорится, слѣдовательно, уже вообще о владѣніи и о мѣстности, но не о поземельномъ владѣніи. На той же страницѣ Stein продолжаетъ: оно (мѣстное самоуправленіе) есть естественная, основная форма самоуправленія и покоится на мѣстности. Но наслѣдующей страницѣ Stein уже прямо противорѣчитъ сдѣланному имъ ранѣе опредѣленію мѣстнаго самоуправленія, такъ какъ заявляетъ, что оно заключаетъ въ себѣ всѣхъ индивидуумовъ государства, слѣдовательно уже не однихъ поземельныхъ собственниковъ. Впрочемъ, на стр. 130 самоуправленіе Stein'а снова является „такой организаціей свободнаго управленія, единство которой опредѣляется мѣстнымъ единствомъ землевладѣнія и находящихся въ связи съ нимъ интересовъ„. Правда, уже черезъ одну страницу Stein снова говоритъ, что самоуправленіе только первоначально является организаціей и единствомъ землевладѣнія и что уже скоро оно превращается въ управленіе всѣхъ другихъ формъ владѣнія и его интересовъ. Такимъ образомъ, Stein противорѣчитъ себѣ, можно сказать, на каждомъ шагу, считая существеннымъ признакомъ мѣстнаго самоуправленія то владѣніе вообще, то землевладѣніе, то мѣстность, или территоріальный районъ, то наконецъ, какъ и въ самоуправленіи вообще, свободное самоопредѣленіе индивидуумовъ.

Семь лѣтъ спустя послѣ изданія Verwaltungslehre, Stein, какъ мы видѣли, выпустилъ вторымъ изданіемъ свой Handbuch der Verwaltungslehre, въ которомъ мы также находимъ опредѣленіе мѣстнаго самоуправленія. Такъ, на стр. 36 Stein говоритъ: „подъ мѣстнымъ самоуправленіемъ мы понимаемъ такія организаціи самоуправленія, единство и въ то же время обособленность которыхъ покоится на признанномъ закономъ единствѣ владѣнія извѣстнаго большинства". Stein говоритъ здѣсь, слѣдовательно, опять только о простомъ владѣніи, хотя надо думать, что онъ имѣетъ при этомъ въ виду землевладѣніе, такъ какъ нѣсколько ниже онъ дѣлаетъ слѣдующее опредѣленіе: „мѣстное самоуправленіе представляетъ собою тѣ особенныя отношенія, которыя, въ силу единства поземельнаго владѣнія, являются мѣстнымъ объединеніемъ особенныхъ интересовъ". Дѣлая общій выводъ изъ всѣхъ редакцій, которыя онъ даетъ понятію о мѣстномъ самоуправленіи, мы приходимъ къ убѣжденію, что существеннымъ признакомъ при этомъ является понятіе о землевладѣніи, такъ какъ о немъ онъ упоминаетъ гораздо чаще, нежели о какихъ либо иныхъ признакахъ. Мѣстное самоуправленіе Stein'а есть, слѣдовательно, участіе въ управленіи, по скольку въ немъ выражается представительство совокупности лишь тѣхъ мѣстныхъ интересовъ, которые обусловливаются поземельнымъ владѣніемъ, такъ какъ очевидно, что при посредствѣ поземельнаго владѣнія могутъ быть объединены, по крайней мѣрѣ по преимуществу, лишь тѣ интересы, которые связаны съ этимъ владѣніемъ. Дѣйсвительная жизнь показываетъ, однако, что въ общественныхъ сферахъ, призванныхъ къ самоуправленію, существуетъ масса интересовъ, не имѣющихъ ничего общаго съ поземельнымъ владѣніемъ и масса гражданъ, не имѣющихъ такого владѣнія; эти послѣдніе, на основаніи опредѣленія Stein'а, должны, слѣдовательно, быть исключены изъ мѣстнаго самоуправленія. Очевидно, что Stein, при опредѣленіи мѣстнаго самоуправленія, исходилъ изъ существующихъ въ дѣйствительности формъ мѣстнаго самоуправленія, такъ какъ многія изъ нихъ покоются, на самомъ дѣлѣ, на поземельномъ владѣніи; но очевидно также и то, что въ своемъ опредѣленіи онъ принялъ случайный признакъ за существенный. То, что существуетъ въ дѣйствительной жизни подъ именемъ мѣстнаго самоуправленія можетъ имѣть въ различныя эпохи и

у различныхъ народовъ разнообразныя формы; отсюда, однако, не слѣдуетъ, чтобы каждая изъ этихъ формъ представляла собою, т. е. во всѣхъ своихъ признакахъ, сущность самоуправленія; и если мѣстное самоуправленіе въ настоящую эпоху характеризуется поземельнымъ владѣніемъ, то отсюда опять таки не слѣдуетъ, чтобы эта черта была присуща самой идеѣ мѣстнаго самоуправленія. Признаки случайные, обусловливаемы временемъ, характеромъ народа, его развитіемъ, господствомъ тѣхъ или другихъ соціальныхъ отношеній и т. п. не могутъ входить въ понятіе мѣстнаго самоуправленія какъ его элементы, при посредствѣ такихъ признаковъ не можетъ быть опредѣлена сущность мѣстнаго самоуправленія. Подъ опредѣленіе Stein'а можетъ быть подведена организація лишь современнаго мѣстнаго (окружнаго или провинціальнаго) самоуправленія и при томъ лишь въ нѣкоторыхъ государствахъ, по преимуществу германскихъ. Во многихъ другихъ государствахъ основаніемъ организаціи мѣстнаго самоуправленія является не поземельное владѣніе, но уплата налоговъ, таковы, по преимуществу, романскіе государства—Бельгія, Италія, Нидерланды, Испанія, Португалія; въ послѣдней, какъ и во Франціи установлена всеобщая подача голосовъ; затѣмъ уплата налоговъ служитъ основаніемъ самоуправленія въ Швеціи, Норвегіи и, въ значительной степени, въ Англіи. Мы видимъ, слѣдовательно, что даже и для настоящей эпохи опредѣленіе Stein'а не вездѣ приложимо и произошло это оттого, что въ качествѣ существеннаго признака въ опредѣленіи мѣстнаго самоуправленія онъ взялъ не понятіе о мѣстности или территоріальномъ ройонѣ, но понятіе о поземельной собственности.

До сихъ поръ мы говорили лишь о томъ, какъ Stein опредѣляетъ мѣстное самоуправленіе, какъ формулируетъ его точное понятіе; мы видѣли, что опредѣленіе это не выдерживаетъ строгой критики и что Stein, кромѣ того, является при этомъ непослѣдовательнымъ и противорѣчущимъ своимъ собственнымъ словамъ. Но мы здѣсь же считаемъ нужнымъ замѣтить, что опредѣленіе сдѣланное Stein'омъ не имѣетъ ни какого развитія и приложенія во всемъ дальнѣйшемъ его ученіи о мѣстномъ самоуправленіи; высказанный имъ принципъ поземельнаго владѣнія въ послѣдствіи совершенно имъ игнорируется и вообще въ раз-

витіи подробностей и частностей въ понятіи о мѣстномъ самоуправленіи Stein болѣе основателенъ, нежели въ опредѣленіи этого понятія, такъ что и уясненіе воззрѣній Sein'а на мѣстное самоуправленіе можетъ быть сдѣлано скорѣе изъ этихъ подробностей и частностей, нежели изъ опредѣленія.

Обратимся къ изложенію и уясненію того, что Stein говоритъ объ устройствѣ органовъ мѣстнаго самоуправленія.

Всякое общественное соединеніе, говоритъ Stein, выполняющее задачи управленія, должно быть постояннымъ, т. е. не покоиться на произволѣ индивидуумовъ, организованнымъ и признаннымъ отъ правительства. Его организація должна быть подобна государственной, чѣмъ достигается единство свободнаго управленія; свобода послѣдняго выражается въ трехъ моментахъ: 1) въ свободномъ участіи въ общеніи; 2) въ свободномъ участіи въ постановленіи рѣшеній—всякая воля общенія должна быть образована чрезъ участіе всѣхъ членовъ; 3) въ свободѣ выборовъ—всѣ органы свободнаго управленія выборные и каждый членъ общенія имѣетъ право быть избраннымъ на всякое мѣсто (1). Если эти слова касаются свободнаго управленія вообще, то они должны относиться и до мѣстнаго самоуправленія; такимъ образомъ, высказанный Stein'омъ принципъ землевладѣнія, являющійся основнымъ признакомъ въ опредѣленіи мѣстнаго самоуправленія, теряетъ свою силу коль скоро Stein говоритъ объ организаціи самоуправленія. Это подтверждается и нижеслѣдующимъ. Сказавши, что устройство органовъ самоуправленія должно покоиться на свободѣ выборовъ, онъ поясняетъ, что выборы должны быть независимы отъ государства, такъ какъ, въ противномъ случаѣ, нарушилась бы самосостоятельность органовъ самоуправленія (2). Здѣсь Stein идетъ уже слишкомъ далеко, или употребляетъ неправильную терминологію.

Если выборы и должны покоиться на свободѣ, то послѣдняя все же не можетъ простираться до независимости отъ государства; та или другая система выборовъ должна быть установлена или, по крайней мѣрѣ, утверждена госу-

(1) Die Selbstverwaltunund ihr System S. 14, 19—29.

(2) ibid. S. 57.

дарствомъ; поэтому мы думаемъ, что Stein имѣлъ здѣсь въ виду лишь производство выборовъ, или же употребилъ слово государство вмѣсто слова правительство. Говоря далѣе о свободѣ выборовъ, Stein объясняетъ, что она имѣетъ мѣсто лишь при государственно гражданской организаціи общества, а также указываетъ, въ чемъ именно заключаются тѣ основанія, на которыхъ покоются при этомъ выборы. Принципъ государственно-гражданскаго общества заключается, по мнѣнію Stein'а, въ организаціи активнаго и пассивнаго права выборовъ на основаніи уплаты податей (Steuerpflicht); принципъ сословнаго общества въ качествѣ такого основанія принимаетъ принадлежность къ какой либо опредѣленной профессіональной корпораціи. Принципъ родовой организаціи выборовъ заключается въ томъ, что они обусловлены поземельнымъ владѣніемъ. Если, говоритъ далѣе Stein, элементы обѣихъ послѣднихъ формъ общественной организаціи еще существуютъ въ органахъ самоуправленія, то значитъ, что само государство еще не возвысилось до господства государственно-гражданскаго общества [1]. Такимъ образомъ, самъ Stein, наконецъ, признаетъ, что землевладѣніе служитъ основаніемъ выборовъ лишь при родовой организаціи самоуправленія, что на болѣе высшихъ ступеняхъ общественнаго развитія въ качествѣ такого основанія служитъ принадлежность къ извѣстнымъ корпораціямъ и уплата налоговъ.

Дѣлая указанія на три вышеупомянутыя формы общественной организаціи, Stein высказываетъ тѣмъ самымъ и свой взглядъ на соціальную сторону въ устройствѣ органовъ мѣстнаго самоуправленія. Участіе въ самоуправленіи тѣхъ или другихъ общественныхъ классовъ обусловливается, по мнѣнію Stein'а организаціей самого общества. При родовой организаціи общества, устройство органовъ самоуправленія находится въ полной зависимости отъ класса землевладѣльцевъ; при сословной организаціи оно зависитъ отъ отдѣльныхъ привиллегированныхъ сословій; наконецъ, при государственно-гражданской организаціи общества устройство органовъ мѣстнаго самоуправленія находится въ зависимости отъ всѣхъ общественныхъ классовъ безъ различія, при чемъ основаніемъ для участія въ самоуправленіи

(1) ibid. S. 154.

является уплата налоговъ. Однако, каждая изъ общественныхъ формъ является лишь съ преобладающимъ, но не исключительнымъ характеромъ: при господствѣ родовой организаціи нарождаются вскорѣ уже и элементы сословной; при господствѣ этой послѣдней продолжаютъ существовать элементы родовой и появляются вновь элементы государственно-гражданской организаціи общества; наконецъ, при господствѣ государственно-гражданской организаціи продолжаютъ существовать элементы сословной и даже родовой организаціи. Подъ вліяніемъ такого сосуществованія и взаимодѣйствія различныхъ общественныхъ организацій развивается и существуетъ устройство органовъ мѣстнаго самоуправленія. Государство является также въ качествѣ фактора, обусловливающаго устройство органовъ мѣстнаго самоуправленія, но Stein при этомъ замѣчаетъ, что само государство въ своемъ развитіи обусловливается тѣми же тремя формами общественной организаціи, о которыхъ было нами только что упомянуто. О воззрѣніяхъ Stein'а на зависимость устройства органовъ мѣстнаго самоуправленія отъ характера общественной организаціи мы еще будемъ имѣть случай сказать нѣсколько словъ ниже, именно, когда остановимся на историческихъ взглядахъ Stein'а, теперь же упомянемъ о той внѣшней формѣ, которою характеризуется устройство органовъ мѣстнаго самоуправленія и которой Stein придаетъ очень большое значеніе.

Мы говоримъ здѣсь о томъ, что Stein называетъ органической стороной въ понятіи о самоуправленіи.

Признавая, что самоуправляющіяся организаціи есть юридическія личности, Stein замѣчаетъ, что они должны быть поэтому прежде всего личностями вообще, имѣть внѣшнюю организацію (тѣло) и органы, въ которыхъ выплощалась бы воля (душа). Такое устройство представляетъ аналогію съ устройствомъ государства (собственно конституціоннаго государства); въ немъ имѣютъ мѣсто тѣже три категоріи органовъ; какъ въ государствѣ существуетъ глава государства, законодательная и исполнительная власть, такъ и въ сферѣ мѣстнаго самоуправленія мы находимъ президента (Landespräsident), исполнительный комитетъ или совѣтъ и собраніе; въ городскомъ самоуправленіи эти три категоріи выражаются въ бюргермейстерѣ, совѣтѣ и общинномъ представительствѣ. По мнѣнію Stein'а, указанные три

момента составляютъ органическую природу въ организаціи самоуправленія; они присущи самоуправленію вообще, являясь существенными его признаками. Такое возрѣніе не можетъ быть признано правильнымъ; если дѣйствительно мы часто встрѣчаемъ въ организаціи самоуправленія три указанные момента, то все же никакъ нельзя сказать, чтобы эти моменты всегда и вездѣ существовали совмѣстно. Такъ, извѣстно, напримѣръ, что во Франціи, съ начала нынѣшняго столѣтія и до 1871 года, не существововало вовсе исполнительныхъ комитетовъ или коммиссій, хотя въ дореволюціонный періодъ они и имѣли мѣсто въ провинціальномъ управленіи. Въ Пруссіи Kreisausschuss является, какъ извѣстно, только съ 1872 года; такимъ образомъ, вовсе нельзя сказать, чтобы всѣ три момента, указываемые Stein'омъ непремѣннно были присущи организаціи самоуправленія.

Развивая далѣе мысль, что органы самоуправленія суть юридическія личности, Stein находитъ, что они имѣютъ устройство и управленіе, а вмѣстѣ съ тѣмъ право устройства (Verfassungsrecht) и право управленія (Verwaltungsrecht). То и другое должно быть внутреннее, касающееся отношеній самоуправляющейся единицы къ отдѣльнымъ органамъ и личностямъ и государственное, касающееесяотношеній ея къ цѣлому государству. Первое опредѣляетъ автономію самоуправляющейся организаціи; второе исчерпывается понятіемъ о верховномъ надзорѣ. Автономія есть право органовъ самоуправленія издавать постановленія вмѣсто государственной власти, но съ значеніемъ этой власти; говоря точнѣе, это есть право, въ силу котораго органы самоуправленія издаютъ распоряженія и предписанія внутри ихъ компетенціи и осуществляютъ ихъ чрезъ своихъ агентовъ. Въ систему автономіи входятъ: 1) автономія исполненія и 2) автономія собственно управленія. Первая заключается въ правѣ издавать распоряженія и предписанія; правительство имѣетъ въ этомъ случаѣ только право надзора и право издавать Nothverodnung. Постановленіе рѣшеній и исполненіе ихъ должны составлять два раздѣльныхъ момента, причемъ исполнительные органы должны слѣдовать указаніямъ не правительственныхъ учрежденій, но органовъ самоуправленія; наконецъ, въ систему автономіи исполненія входитъ право на принудительную власть. Автономія собственно управленія

состоитъ въ дѣятельности исполнительныхъ агентовъ самоуправленія ([1]).

Верховный надзоръ имѣетъ задачей соглашать автономію органовъ самоуправленія съ правами и задачами правительства и государственнаго управленія. При посредствѣ его достигается гармонія между самостоятельностью самоуправленія и единствомъ государственной дѣятельности. Трудность этого надзора, по мнѣнію Stein'а, заключается въ томъ, что онъ не долженъ нарушать гражданскую свободу, по скольку она выражается въ самоуправленіи. Верховный надзоръ совершается путемъ установленія публичности самоуправленія, путемъ пріостановленія рѣшеній и исполненій органовъ самоуправленія и, наконецъ, путемъ приложенія къ этимъ органамъ принудительной власти ([2]).

Что касается, наконецъ, компетенціи органовъ самоуправленія, т. е. тѣхъ предметовъ и вопросовъ, на которые простирается ихъ дѣятельность, то поэтому поводу Stein говоритъ, что свободное управленіе должно принять въ свою сферу все исполненіе, по скольку это не вредитъ единству цѣлаго ([3]). Въ частности о мѣстномъ самоуправленіи Stein замѣчаетъ, что въ природѣ его лежитъ принимать участіе въ мѣстномъ исполненіи всѣхъ вѣтвей управленія; его объектъ есть совокупность всѣхъ государственныхъ задачъ, по скольку онѣ вообще способны къ мѣстному ограниченію ([4]).

Только что изложенныя воззрѣнія Stein'а на внѣшнюю организацію самоуправленія, его автономію, компетенцію и на отношенія къ нему государственной власти или верховный надзоръ страдаютъ, если такъ можно выразиться, слишкомъ большой теоретичностью. Впрочемъ, не только здѣсь, но можно сказать, и вообще въ воззрѣніяхъ Stein'а проглядываетъ одна характерная черта, ставящая его часто въ противорѣчіе съ самимъ собою. Эта черта заключается въ двойственности его точки отправленія. Изслѣдуя какое либо явленіе, онъ разсматриваетъ сначала его само по себѣ, an und für sich; при этомъ иногда случается, что приписанныя явленію свойства въ качествѣ его

([1]) ibid. S. 42—68.

([2]) Die Selbstverwalung. S. 61. Haudbuch. S. 36 u. ff.

([3]) Die Selbstverwaltung. S. 11.

([4]) ibid. S. 25, 128.

элементпвъ въ дѣйствительности не существуютъ; развивая то же явленіе въ частностяхъ, онъ отправляется уже отъ дѣйствительно существующихъ формъ и свойствъ и встаетъ въ противорѣчіе съ своими апріорными положеніями. Мы не говоримъ, чтобы это было всегда такъ, но что это случается у автора далеко не рѣдко. Склонный къ апріорному, философскому мышленію, Stein стремится въ то же время согласовать свои положенія съ дѣйствительностью, что ему далеко не всегда удается.

Чтобы окончить съ ученіемъ Stein'а о самоуправленіи, скажемъ еще нѣсколько словъ о его историческихъ воззрѣніяхъ и о взглядѣ его на современное устройство органовъ самоуправленія въ главнѣйшихъ государствахъ Европы.

Въ первоначальныя эпохи оброзованія государствъ— родовую и сословную - говоритъ Stein, не было самоуправленія въ собственномъ смыслѣ слова. Общественныя организаціи того времени - село, марка, волость - являются самостоятельными; стоящаго надъ ними государства еще не существовало; поэтому они должны быть названы не Selbstverwaltungskörper, а лишь просто Verwaltungskörper. Въ сословную или феодальную эпоху каждая изъ этихъ организацій имѣла свое собственное устройство и управленіе, образованныя соотвѣтственно тѣмъ сословнымъ элементамъ, изъ которыхъ состояли сферы, принадлежащія къ этимъ организаціямъ. Такими самоуправляющимися организаціями являются: древніе родовые села (Geschlechterdörfer), дворянскія имѣнія, церкви, монастыри и позднѣе университеты, города. Подъ Landschaft той эпохи Stein разумѣетъ совокупность главъ вышеуказанныхъ самоуправляющихся организацій; оно являлось съ правами законодательства. Всѣ эти организаціи безъ различія имѣли неотчуждаемое право на самоуправленіе; это право не могло быть, у нихъ взято государствомъ, потому что оно имъ не было дано послѣднимъ ([1]). Однако, замѣтимъ мы, это право впослѣдствіи было отнято, что Stein и самъ отчасти подтверждаетъ уже на слѣдующей же страницѣ. Возникшая въ XVI столѣтіи королевская власть отчасти ограничиваетъ, отчасти уничтожаетъ самостоятельность органовъ самоуправленія. Дѣятельность послѣднихъ, гдѣ они сохранились, подчиняется верховной власти, орудіемъ

([1]) ibid. S. 137—141.

которой является чиновничество. Права органовъ самоуправленія становятся исключеніями, привиллегіями; въ XVII ст. ограничиваются права низшихъ органовъ самоуправленія; высшія же Landschaften — окончательно уничтожаются; въ XVIII ст. уничтожается самостоятельность и низшихъ формъ самоуправленія. Но вотъ наступила эпоха, такъ называемаго Stein'омъ, государственно-гражданскаго общества; характеръ государства измѣнился; принципъ свободы гражданства воплотился сначала въ государственномъ устройствѣ, законодательствѣ; но затѣмъ, въ силу самой сущности новаго государства, онъ долженъ былъ распространиться и на управленіе. Послѣднее принимаетъ характеръ управленія свободнаго. Государству, говоритъ Stein, не было надобности создавать это свободное управленіе, не было надобности создавать органы самоуправленія, такъ какъ они уже существовали; государство должно было только принять ихъ въ систему своего управленія, что оно и сдѣлало. Явилось снова самоуправленіе, но самоуправленіе отличное отъ прежняго (1). Stein конечно ошибается, или по меньшей мѣрѣ неправильно выражается, говоря, что государство не создало самоуправленія и что оно только приняло его въ свою систему. Самоуправленіе было окончательно уничтожено, но, понятно, остались общественные организмы — города, сельскія общины, округи, провинціи и проч; — съ освобожденіемъ общества отъ обсолютнаго и полицейскаго государства, въ эти организаціи снова проникъ лучъ свободы, онѣ снова дѣлаются органами самоуправленія; но здѣсь нѣтъ уже ни какой борьбы. Государство, въ силу естественнаго порядка вещей, въ силу измѣнившихся отношеній между нимъ и обществомъ, въ силу потребностей новаго управленія, должно было призвать эти организмы къ участію въ управленіи, признать ихъ органами самоуправленія. Этотъ характеръ они не могли получить помимо государства, потому что участвовать въ исполненіи воли государства, безъ его на то согласія, они не могли. Государство, хотя и измѣнило свой характеръ, все же осталось государствомъ, единымъ и цѣльнымъ, самосостоятельнымъ, не терпящимъ сопротивленія со стороны своихъ частей, не признающимъ внутри себя ни какой другой власти, которая могла бы

(1) ibid. S. 144—150.

встать выше его или даже рядомъ съ нимъ. Такимъ образомъ, надо признать, что новое самоуправленіе создано, по крайней мѣрѣ на континентѣ Европы, государствомъ, которое при этомъ конечно, должно было считаться съ условіями соціальной жизни. Смыслъ борьбы между государствомъ и самоуправленіемъ въ настоящее столѣтіе заключается, по справедливому мнѣнію Stein'a, въ томъ, что государство стремится уничтожить господствующіе въ самоуправленіи элементы родовые и сословные и подчинить его тѣмъ же принципамъ государственно-гражданскаго общества, которые господствуютъ уже въ государственномъ устройствѣ ([1]). Въ нѣкоторыхъ государствахъ борьба эта уже закончена, въ другихъ она еще продолжается съ бо́льшимъ или ме́ньшимъ успѣхомъ. Затѣмъ Stein дѣлаетъ характеристику современнаго самоуправленія въ различныхъ государствахъ.

Говоря о самоуправленіи во Франціи, онъ прежде всего замѣчаетъ, что до революціи организація самоуправленія была здѣсь весьма подобна нѣмецкой; послѣ революціи она внезапно совершенно измѣнилась; при этомъ были уничтожены не только старыя формы самоуправленія, но и самые общественные организмы (провинціи), и созданы государствомъ новые. Старое устройство было уничтожено потому, что оно покоилось на родовомъ и сословномъ началахъ и, кромѣ того, противорѣчило своей самостоятельностью волѣ центральной власти. Государство, говоритъ Stein, хотѣло имѣть власть въ своихъ рукахъ нераздѣльно и потому freie Verwaltung явилось здѣсь лишь въ формѣ conseils; такимъ образомъ, была избрана средняя дорога—правительство сохранило свою силу и граждане все же приняли участіе въ управленіи. Свобода государственнаго устройства привела къ несвободѣ управленія. Генеральные совѣты являются здѣсь не органами самоуправленія въ собственномъ смыслѣ слова, но лишь представительствами интересовъ при правительственныхъ учрежденіяхъ, хотя рядомъ съ этимъ имъ и принадлежитъ хозяйственное управленіе департаментовъ; но даже и въ этомъ случаѣ исполненіе ихъ постановленій находится въ рукахъ правитель-

([1]) ibid. S. 105.

ства. Въ силу всего этого французское самоуправленіе есть управленіе только по названію; въ дѣйствительности же это должностной организмъ (amtlicher Organismus) въ связи съ представительствомъ.

Воззрѣнія Stein'а на французское самоуправленіе совершенно правильны, по скольку они относятся къ дореформенному законодательству. Не надо забывать, что цитируемое нами сочиненіе относится къ 1869 году, слѣдовательно, оно не могло коснуться тѣхъ важныхъ реформъ, которыя были проведены въ жизнь закономъ 10 Августа 1871 года, такъ что воззрѣнія Stein'а для настоящаго времени не вполнѣ уже согласны съ дѣйствительностью. Впрочемъ, что касается взглядовъ Stein'а на организацію французскаго самоуправленія въ отношеніи соціальномъ, то они остаются справедливыми и до сихъ поръ. Онъ говоритъ, что Франція есть страна полнаго господства государственно-гражданскаго общества: здѣсь признано равенство избирательныхъ правъ какъ въ государственномъ устройствѣ, такъ и въ самоуправленіи ([1]). Но было бы совершенно тщетно искать въ сочиненіяхъ Stein'а болѣе точныхъ и подробныхъ указаній на отношенія между общественными классами въ сферѣ самоуправленія во Франціи, равно какъ и въ другихъ государствахъ.

Въ Германіи, говоритъ Stein, самоуправленіе имѣетъ чисто историческія основы. Первыми формами такого самоуправленія являются средневѣковыя самостоятельныя политическія организаціи, впослѣдствіи Landtag'и. Абсолютизмъ уничтожилъ ихъ самостоятельность, но съ настоящаго столѣтія они снова визникаютъ, хотя и въ другой формѣ. Въ началѣ текущаго столѣтія народное представительство въ Германіи покоилось въ принципѣ на основахъ государственно-гражданскаго общества; правительство — на основахъ абсолютной монархіи; самоуправленіе—на принципѣ родовой и сословной организаціи общества. Однако, государство не могло оставить существовать самоуправленіе на старыхъ началахъ; оно стремится связать между собою всѣ три общественныя организаціи и каждой изъ нихъ дать свое значеніе. Въ этомъ заключается государственная дѣятель-

([1]) die Selbstverwaltung. S. 157: 165—170; 199—205.

ность отъ 1810 до 1848 года. Landschaften получаютъ свое самоуправленіе на основаніи сословнаго расчлененія общества; въ городахъ самоуправленіе образовалось на основаніи государственно-гражданскаго равенства. Сельскія общины были несвободны и управлялись отчасти древней родовой аристократіей, отчасти правительствомъ. Такимъ образомъ, господствовали разнообразныя начала. Въ настоящее время, говоритъ Stein, основой свободы самоуправленія въ Германіи признается право автономіи органовъ самоуправленія. Мы должны здѣсь опять замѣтить, что Stein въ разсматриваемомъ нами сочиненіи не могъ еще коснуться тѣхъ реформъ въ сферѣ самоуправленія, какія были проведены въ жизнь, напр. въ Пруссіи, законами 1872 и 1875 годовъ.

Взгляды Stein'a на исторію самоуправленія въ Германіи нельзя сказать, чтобы отличались научной точностью. Если онъ говоритъ, что съ начала нынѣшняго столѣтія государство стремится соединить въ управленіи принципы родовой, сословной и государственно-гражданской организаціи общества, то съ этимъ едвали можно согласиться. Принципы родовой и сословный соединить было не трудно, но провести въ жизнь принципъ государственно-гражданскаго равенства, при существованіи крѣпостнаго состоянія и многочисленныхъ привиллегій Rittergutsbesitzer'овъ было невозможно. Если Stein видитъ господство принципа государственно-гражданскаго равенства въ городскомъ самоуправленіи, имѣя въ виду городскіе уставы 1808 и 1852 годовъ, то и съ этимъ нельзя согласиться хотя бы уже потому, что на основаніи этихъ уставовъ половина всѣхъ городскихъ представителей должна состоять изъ домовладѣльцевъ. При такомъ ограниченіи едвали можно говорить о государственно-гражданскомъ равенствѣ (1).

Самоуправленіе въ Австріи характеризуется нѣкоторыми особенностями, вытекающими изъ своеобразнаго характера населенія этого государства. По замѣчанію Stein'a, самоуправленіе отдѣльныхъ національностей, признанное за ними конституціей, стремится превратиться въ самоправленіе (Selbstregierung), т. е. отдѣльныя части этого государства стремятся къ обособленію и политической независи-

(1) ibid. S. 158—159; 172; 174, 178—179; 180—182; 208.

мости. Уже и теперь органы самоуправленія въ Австріи пользуются законодательной властью ([1]). Воззрѣнія Stein'а нельзя не признать совершенно соотвѣтствующими дѣйствительности. Стремленіе отдѣльныхъ племенъ, населяющихъ территорію Австріи, въ особенности славянскихъ, къ обособленію и національной независимости дѣлается все болѣе и болѣе очевиднымъ. Нѣкоторыхъ изъ нихъ, какъ напримѣръ, Галицкихъ русскихъ, побуждаетъ къ этому и крайне угнетенное положеніе со стороны другихъ національностей, успѣвшихъ завоевать себѣ значительную долю вліянія на государственныя дѣла.

Характеристическими чертами самоуправленія въ Англіи являются, по мнѣнію Stein'а, слѣдующія: 1) отсутствіе системы самоуправленія въ смыслѣ континентальной Европы, т. е., отсутствіе различія - между Landschaft, Gemeinde и Körperschaft; самоуправленіе проявляется здѣсь единственно въ формѣ корпорацій, которыя существуютъ рядомъ другъ съ другомъ совершенно независимо. 2) Самоуправленіе въ Англіи выражается въ мѣстномъ самоуправленіи корпорацій и въ парламентѣ, какъ органѣ самоуправленія всего государства, образовавшемся изъ органовъ мѣстнаго самоуправленія. 3) въ основѣ самоуправленія лежатъ выборы, а въ основѣ этихъ послѣднихъ уплата налоговъ. 4) Органамъ самоуправленія въ Англіи принадлежитъ право издавать, такъ называемые, мѣстные законы—bye laws, которые, однако, не должны противорѣчить общимъ законамъ. 5) Органы самоуправленія подчинены, на равнѣ со всѣми другими лицами и учрежденіями общей судебной отвѣтственности; административнаго суда не существуетъ. Въ качествѣ корректива этого порядка вещей является широкая гласность, право собраній и петицій. Въ организаціи англійскаго самоуправленія Stein хотя и видитъ много достойнаго подраженія, все же онъ не думаетъ, чтобы эта организація во всемъ своемъ цѣломъ могла служить образцомъ для подраженія ([2]). Къ сожалѣнію Stein ничего не говоритъ о соціальной сторонѣ англійскаго самоуправленія; если бы онъ обратилъ на это вниманіе, то, можетъ быть, пришелъ бы къ убѣжденію, что принципъ государственно-гражданскаго равенства и здѣсь не нашелъ еще своего

([1]) Handbuch. S. 90. Die Selbstverwaltung. S. 213—215.
([2]) Die Selbsverwaltung, S. 163—164; 193—197. Handbuch S. 86.

полнаго примѣненія и что самоуправленіе въ Англіи носитъ буржуазно—аристократическій характеръ, т. е., что въ основѣ его лежатъ еще въ весьма значительной степени принципы родовой и сословный.

Всѣмъ вышеизложеннымъ мы, конечно, далеко не исчерпали всего ученія Stein'а о самоуправленіи, но мы и не преслѣдовали этой цѣли. Мы имѣли въ виду, главнымъ образомъ, уяснить себѣ его воззрѣнія на организацію самоуправленія въ отношеніи соціальномъ. Къ сожалѣнію, именно этотъ вопросъ является въ сочиненіяхъ Stein'а наименѣе изслѣдованнымъ. Онъ ограничивается лишь указаніемъ, правда весьма важнымъ, на то, что устройство органовъ самоуправленія, какъ и цѣлаго государства, обусловливается характеромъ общественной организаціи, при чемъ послѣдняя можетъ имѣть три формы — родовую, сословную и государственно-гражданскую. Въ другихъ своихъ воззрѣніяхъ Stein, какъ мы видѣли, далеко не всегда основателенъ и послѣдователенъ, хотя, въ виду крайней бѣдности научной литературы о самоуправленіи, уже и одна попытка создать въ этомъ отношеніи полную научную систему должна быть поставлена въ большую заслугу.

3.

Другимъ, наиболѣе виднымъ, представителемъ политической литературы въ Германіи, занимавшимся также спеціально и вопросомъ о самоуправленіи, является берлинскій профессоръ Rudolf Gneist.

Литературная дѣятельность Gneist'а начинается въ пятидесятыхъ годахъ. Если Lorenz Stein въ первыхъ своихъ трудахъ ставитъ предметомъ изслѣдованія Францію, то Rudolf Gneist останавливается на Англіи, дѣлая предметомъ своихъ изслѣдованій административное право Англіи вообще и мѣстное самоуправленіе ея въ особенности. Научная дѣятельность Gneist'а не менѣе плодовита, чѣмъ и дѣятельность Stein'а, поэтому мы думаемъ, что перечень всѣхъ его сочиненій будетъ также не безинтереснымъ.

Въ 1853 г. онъ издалъ Adel und Ritterschaft in England. Въ 1857 по 1860 годъ вышло первымъ изданіемъ Das englische Verwaltungsrecht, въ 2-хъ томахъ, выдержавшее затѣмъ еще два изданія — второе въ 1867 году и третье съ 1883 по 1884 годъ. Занимаясь изученіемъ административнаго

права Англіи, Gneist стремился объяснить его характеръ и его особенности всѣмъ складомъ государственной жизни въ Англіи; поэтому въ 1859 году онъ издалъ Die Grundlagen des englischen Staatslebens. Въ томъ же году имъ была издана брошюра о поземельныхъ налогахъ Англіи—Das englische Grundsteuer—System, явившаяся результатомъ сознанія, что поземельные налоги въ Англіи служатъ основаніемъ для организаціи мѣстнаго самоуправленія. Послѣднее является затѣмъ предметомъ спеціальнаго изслѣдованія; такъ, въ 1863 году Gneist издалъ вторымъ изданіемъ „Geschichte und heutige Gestalt der englischen Communalverfassung oder des Selfgovernments", въ двухъ томахъ. Изслѣдуя основы англійскаго самоуправленія вообще, Gneist хотѣлъ также уяснить, какъ онѣ прилагаются въ отношеніи городскаго самоуправленія въ столицѣ англійскаго королевства; результатомъ этого явилась брошюра подъ заглавіемъ Stadtverwaltung der City von London, изданная въ 1867 году. Затѣмъ Gneist обращается къ изслѣдованію различныхъ институтовъ нѣмецкаго и, въ частности, прусскаго административнаго права, употребляя иногда и сравнительный элементъ. Такъ въ 1867 году вышло его соч. Freie Advocatur; въ 1869 году онъ издалъ: „Verwaltung, Justiz, Rechtsweg, Staatsverwaltung und Selbstverwaltung nach englischen und deutschen Verhältnissen". Въ томъ же году вышли слѣдующія три брошюры: Die confessionelle Schule; „Die Selbstverwaltung der Volksschule" и „Die bürgerliche Eheschliessung". Занимаясь этими частными вопросами, Gneist въ тоже время принималъ дѣятельное участіе въ проведеніи реформы мѣстнаго управленія въ Пруссіи, стараясь привить здѣсь начала англійскаго самоуправленія. Свои воззрѣнія по поводу введенія реформы онъ высказалъ въ сочиненіи „Die preussische Kreisordnung", изданномъ въ 1870 году, т. е. за два года до введенія реформы. Изъ этого же сочиненія можно почерпнуть свѣдѣнія и о теоретическихъ воззрѣніяхъ автора на самоуправленіе. Въ слѣдующемъ 1871 году Gneist выпустилъ новымъ изданіемъ свое сочиненіе о самоуправленіи въ Англіи, измѣнивши отчасти его заглавіе; теперь оно называлось Selfovernment, Communalverfassung und Verwaltungsgerichte in England. Въ 1872 году Gneist опять выступаетъ уже съ новымъ сочиненіемъ, носящимъ заглавіе „der Rechtsstaat, гдѣ, на ряду съ характеристикой правоваго

государства, онъ довольно много говоритъ и о самоуправленіи. Вторымъ изданіемъ это сочиненіе вышло въ 1879 г. Въ 1873 г. вышло: Die Eigenart des preussischen Staats. Въ 1876 году вышло вторымъ изданіемъ (первое 1867) его сочиненіе „Gesetz und Büdget", а въ слѣдующемъ 1877 году онъ издалъ два сочиненія, касающіяся закона о новой судебной организаціи и судопроизводствѣ въ Пруссіи; первое носитъ заглавіе: Gerichtsverfassungs-Gesetz, nebst Einführungs—Gesetze, второе—Strafprozessordnung nebst Einführungs—Gesetze. Общегерманскій законъ касательно соціалъ-демократовъ также былъ изложенъ и объясненъ Gneist'омъ въ сочиненіи: Das Reichsgesetz gegen die gemeingefährlichen Bestrebungen der Socialdemocratie staatsrechtlich erörtert, изданномъ въ 1878 году. Въ томъ же году авторомъ изданы брошюры—Die Studien-und Prüfungsordnung der deutschen Juristen и „Zur preussischen Steuerreform". Спустя два года, Gneist издалъ соч. объ административной юстиціи, подъ заглавіемъ „Zur Verwaltungsreform und Rechtspflege in Preussen, гдѣ онъ говоритъ между прочимъ и о, такъ называемомъ, начальственномъ самоуправленіи. Въ 1881 году Gneist снова издаетъ сочиненіе по финансовому законодательству, подъ заглавіемъ: Die preussische Finanzreform durch Regulierung der Gemeindesteuern. Наконецъ, въ 1882 г. Gneist издалъ объемистое сочиненіе по исторіи государственнаго устройства Англіи, подъ заглавіемъ—Englische Verfassungsgeschichte ([1]).

Изъ сдѣланнаго перечня можно вывести заключеніе, что научно литературная дѣятельность Gneist'а, по крайней мѣрѣ по количеству изданныхъ имъ трудовъ и по разнообразію затрогиваемыхъ имъ вопросовъ, должна быть признана не менѣе плодовитой, нежели и дѣятельность L. Stein'а, хотя между воззрѣніями того и другаго ученаго, въ особенности же воззрѣніями на самоуправленіе, лежитъ глубокая разница.

Перейдемъ къ разсмотрѣнію воззрѣній Gneist'а на устройство органовъ самоуправленія, при чемъ намъ нельзя будетъ оставить безъ вниманія и взглядъ его на самоуправленіе вообще.

Мѣстное самоуправленіе, по мнѣнію Gneist'а, состоитъ

([1]) Нѣкоторыя наиболѣе мелкія сочиненія Gneist'а нами опущены.

въ томъ, что отправленіе начальственныхъ должностей возлагается не на одного зависимаго отъ правительства чиновника, но на большое число независимыхъ и въ общественномъ отношеніи одинаково стоящихъ лицъ (1). Вся цѣнность самоуправленія покоится только на самостоятельномъ выполненіи государственныхъ обязанностей (2). Такое самоуправленіе по мнѣнію Gneist'а, заставляетъ общество, въ его мѣстныхъ разчлененіяхъ, служить правовымъ и культурнымъ цѣлямъ государства, воспитываетъ въ обществѣ государственное пониманіе и смыслъ (3). Всѣ должности въ сферѣ самоуправленія суть государственныя должности (4). Gneist утверждаетъ также, что эти должности должны быть во 1), возложены на владѣющіе классы; во 2), не путемъ выбора, но путемъ назначенія отъ правительства, при этомъ онъ замѣчаетъ, что государство имѣетъ несомнѣнное право принуждать гражданъ къ участію въ управленіи, подобно тому какъ оно дѣлаетъ это въ отношеніи военной службы и суда (5).

Необходимость ввѣренія самоуправленія лишь владѣющимъ классамъ Gneist старается доказать слѣдующей аргументаціей: самоуправленіе выражаетъ гармонію владѣющихъ, среднихъ и рабочихъ классовъ въ томъ случаѣ, когда оно возлагаетъ на высшіе классы сложныя и трудныя обязанности, въ силу которыхъ они пріобрѣтаютъ, путемъ закономѣрнаго выполненія государственныхъ функцій ту мѣру вліянія, которую они, въ противномъ случаѣ, пріобрѣли бы при посредствѣ соціальной силы, принадлежащей владѣнію, путемъ несвободы (6). Аргументація эта заслуживаетъ вниманія и на ней впослѣдствіи мы остановимся. Что же касается того, что начальственныя должности по самоуправленію не должны быть выборными, то въ пользу этого Gneist приводитъ слѣдующее: „въ современномъ государствѣ, говоритъ онъ, начальственная принудительная власть

(1) *R. Gneist.* Verwaltung, Iustiz et cet. S. 416—418.
(2) *R. Gneist.* Der Rechtsistaat. S. 102.
(3) ibid. S. 86.
(4) *R. Gneist.* Die preussche Kreisordnung. S. 8—10.
(5) Verwaltung, Iustiz et cet. S. 415.
(6) *Gneist.* Die preussische Kreisordnung. S. 10. См. также Zur Verwaltungsreform. S. 50.

не можетъ и не должна быть осуществляема иначе, какъ по законамъ, при посредствѣ личной дѣятельности, возлагаемой (на лице) государствомъ". Необходимо, конечно, чтобы лице, отправляющее функціи съ начальственной властью, принадлежало къ округу; необходимо, или, по крайней мѣрѣ, желательно, чтобы оно пользовалось довѣріемъ окружнаго управленія (населенія?), но нельзя допустить, чтобы это лице было выбираемо мѣстными жителями. Отвѣтственность министровъ сдѣлалась бы невозможной, еслибы между высшими, средними и низшими органами управленія была уничтожена всякая связь, еслибы въ общинѣ, волости и округѣ, въ каждомъ пунктѣ, существовали только такіе органы исполненія закона, которые вступаютъ въ должность и покидаютъ ее независимо другъ отъ друга и отъ дѣйствительной воли государства. Мѣстному обществу слѣдуетъ предоставить лишь право представленія кандидатовъ ([1]). Таково начальственное самоуправленіе, въ которомъ, по мнѣнію Gneist'а, сосредоточивается вся цѣнность и все значеніе мѣстнаго самоуправленія вообще.

По поводу этихъ воззрѣній нельзя не сдѣлать нѣсколькихъ замѣчаній.

Родиной начальственнаго самоуправленія въ той его формѣ, въ какой оно является у Gneist'а, служитъ, какъ извѣстно, Англія, гдѣ оно получило самое типическое свое выраженіе въ должности мировыхъ судей. Gneist долго и прилежно занимался изученіемъ англійскаго самоуправленія, такъ что его труды не находятъ себѣ равныхъ даже въ англійской литературѣ. Результатомъ этихъ изслѣдованій было то, что Gneist усвоилъ себѣ не только вообще принципъ начальственнаго самоуправленія, но и самую форму его проведенія, именно ту форму, которая существуетъ и, въ особенности, существовала ранѣе въ Англіи. Форму англійскаго начальственнаго самоуправленія онъ возвелъ въ теоретическій принципъ. Такимъ образомъ, начальственное самоуправленіе есть управленіе при посредствѣ почетныхъ должностей безъ жалованья, чрезъ назначеніе на эти должности отъ правительства изъ среды вла-

([1]) *Gneist.* Die preussische Kreisordnung. S. 32—53. Verwaltung. Iustiz, Rechtsweg et cet. S. 415.

дѣющихъ классовъ. Такое самоуправленіе есть истинное и дѣйствительное самоуправленіе; оно есть, кромѣ того, основа для возникновенія и развитія парламентарнаго устройства.

Gneist совершенно правъ, говоря, что органы самоуправленія должны имѣть начальственную власть. Если органы самоуправленія суть дѣйствительные органы управленія, то они не могутъ существовать, не имѣя начальственной или принудительной власти. Органы управленія и самоуправленія суть государственные органы, дѣйствующіе именемъ государства; ихъ дѣятельность есть дѣятельность государственная, а государство, лишившись принудительной власти, перестаетъ быть государствомъ; точно также органы самоуправленія, будучи лишены начальственной власти, не суть органы государственнаго управленія въ истинномъ значеніи этого слова. Такимъ образомъ, мы должны твердо установить, что органы самоуправленія должны быть снабжены начальственной властью, вопросъ же о самой организаціи самоуправленія есть уже совершенно другой вопросъ. Gneist, напротивъ, понимаетъ, подъ начальственнымъ самоуправленіемъ, какъ мы видѣли, лишь ту форму самоуправленія, которая развилась въ Англіи. По его мнѣнію, начальственное самоуправленіе заключается не въ томъ, что его органы снабжены начальственной властью, а въ томъ, что эта власть ввѣряется не иначе, какъ владѣющимъ классамъ по назначенію отъ правительства, такъ что въ понятіе начальственнаго самоуправленія у Gneist'а входитъ уже и форма самоуправленія, и именно та форма, которая развилась въ Англіи въ видѣ почетныхъ должностей. Мы видимъ, слѣдовательно, что формы, сложившіяся исторически подъ вліяніемъ индивидуальныхъ историческихъ условій, возводятся Gneist'омъ въ общій теоретическій принципъ. Уже этого одного достаточно, чтобы усумниться въ правильности воззрѣній Gneist'а на начальственное самоуправленіе. Но разсмотримъ въ отдѣльныхъ частяхъ самое понятіе начальственнаго самоуправленія Gneist'а. Повторимъ еще разъ: начальственное самоуправленіе Gneist'а есть самоуправленіе въ видѣ почетныхъ должностей, по назначенію отъ правительства изъ среды владѣющихъ классовъ. Итакъ, мы видимъ здѣсь три составныхъ элемента: въ 1) отдѣльныя почетныя должности. Со словомъ почетныя соединяется не

только представленіе о дѣйствительномъ почетѣ, но и то, что эти должности безъ жалованья; во 2) назначеніе отъ правительства, но не по выбору; 3) назначеніе исключительно изъ среды владѣющихъ классовъ. Противъ отдѣльныхъ почетныхъ должностей въ принципѣ ничего сказать нельзя; не слѣдуетъ только думать, что самоуправленіе выражается, по преимуществу, въ почетныхъ должностяхъ, какъ полагаетъ это Gneist. Въ сферѣ самоуправленія, совершенно такъ же, какъ и въ сферѣ правительственнаго управленія, могутъ существовать и дѣйствительно существуютъ въ одно и тоже время коллегіальныя и единоличныя учрежденія. Первыя необходимы тамъ, гдѣ приходится имѣть дѣло съ болѣе или менѣе сложными вопросами, требующими обстоятельнаго и всесторонняго обсужденія; таковы, напримѣръ, вопросы экономическіе, санитарные, вопросы народнаго развитія и т. п. Послѣднія, напротивъ, тамъ, гдѣ для коллегіальнаго обсужденія вопроса нѣтъ времени, гдѣ требуется быстрота дѣятельности; таково большинство вопросовъ полиціи безопасности. Но въ сферѣ самоуправленія коллегіальныя учрежденія имѣютъ совершенно особенное значеніе, по крайней мѣрѣ, тѣ изъ нихъ, которыя являются представительствами. Самоуправленіе въ истинномъ смыслѣ этого слова не можетъ существовать безъ подобныхъ учрежденій, иначе оно вырождается во что то своеобразное, исключительное, не соотвѣтствующее самой идеѣ самоуправленія. Напротивъ, правительственное управленіе можетъ обходиться безъ коллегіальныхъ учрежденій, не измѣняя своей сущности. Съ другой стороны, самоуправленіе, тоже не измѣняя своей сущности, можетъ обходиться безъ единоличныхъ учрежденій. Gneist смотритъ на дѣло иначе. Сущность начальственнаго самоуправленія, по его мнѣнію, и заключается именно въ единоличныхъ учрежденіяхъ, между тѣмъ какъ коллегіальныя онъ низводятъ до простыхъ административныхъ совѣтовъ, извѣстная доля самостоятельности которыхъ можетъ быть допущена лишь исключительно въ сферѣ хозяйственной. Англійскіе мировые судьи, прусскіе Amts-Hauptmann'ы вотъ истинные представители начальственнаго самоуправленія по Gneits'у. Въ силу вышесказаннаго, мы не можемъ признать эти воззрѣнія правильными. Они не раздѣляются также и наиболѣе видными представителями науки—каковы Штейнъ, Шефле, Блюнчли.

Еще болѣе сомнительнымъ является второй пунктъ въ опредѣленіи начальственнаго самоуправленія Gneist'а — это назначеніе единоличныхъ должностей по самоуправленію правительствомъ. Gneist имѣлъ предъ собою примѣръ Англіи, гдѣ мировые судьи назначаются верховной властью; онъ, какъ извѣстно, предлагалъ также, чтобы и прусскіе Amts-Hauptleute назначались королевскою властью Хотя предложеніе Gneist'а и не было принято вполнѣ, все же начальники Amtsbezirk'овъ назначаются Ober-Präsident'омъ провинціи, слѣдовательно, правительственнымъ чиновникомъ. Такіе органы Gneist и его послѣдователи называютъ органами самоуправленія. Однако, большинство самыхъ видныхъ представителей науки не на сторонѣ Gneist'а и въ этомъ, разумѣется нѣтъ ничего удивительнаго. Принимая воззрѣнія Gneist'а, приходится потерять одинъ изъ самыхъ важныхъ критеріевъ для отличія правительственныхъ органовъ отъ органовъ самоуправленія. И въ жизни, и въ наукѣ признано, что такимъ критеріемъ является выборное начало въ сферѣ самоуправленія; разъ мы его уничтожаемъ, уничтожается и самоуправленіе, такъ какъ послѣднее есть самодѣятельность общества, осуществляющаяся прежде всего въ выборѣ чиновниковъ. Органы, назначаемые правительствомъ, суть правительственные органы, назначаемые же обществомъ —суть органы самоуправленія. Первые зависятъ отъ правительства, послѣдніе отъ общества. Органы управленія, не зависящіе отъ общества, не суть органы самоуправленія, потому что, повторяю, послѣднее есть самодѣятельность общества. Намъ говорятъ, однако, что почетныя должности независимы отъ правительства, потому что лица, занимающія эти должности, не получаютъ отъ правительства никакого содержанія. Этотъ доводъ не выдерживаетъ однако, строгой критики, и, въ особенности, слабъ въ отношеніи Пруссіи. Хотя Kreistag'у и дано право представлять кандидатовъ на должность начальниковъ Amtsbezirk'овъ, но правительство можетъ не утвердить ни одного изъ представленныхъ и назначить такихъ лицъ, какія ему желательны. Но представимъ себѣ, что такія должностныя лица дѣйствительно независимы отъ правительства; и въ такомъ случаѣ они не становятся еще органами самоуправленія. Возьмемъ въ примѣръ англійскихъ мировыхъ судей. Хотя они и назначаются королевской властью, но, какъ говоритъ Блюнчли,

это только пустая формальность. Богатые англійскіе землевладѣльцы сами себя назначаютъ на эти должности; королевское назначеніе есть только остатокъ древняго нормандскаго леннаго королевства; англійская аристократія достаточно умна, чтобы свою начальственную власть подчинить авторитету королевской власти ([1]). Такимъ образомъ. мировые судьи въ Англіи фактически не зависимы отъ правительства; но съ другой стороны они не зависимы и отъ общества, т. е. не подчинены ни какимъ представительнымъ административнымъ органамъ самоуправленія. Мы видимъ, слѣдовательно, нѣчто совершенно своеобразное, возникшее подъ вліяніемъ исключительныхъ историческихъ условій и трудно подводимое подъ какіе либо теоретическіе принципы, выработанные государственной наукой. Если мировые судьи Англіи и считаются органами самоуправленія, то въ дѣйствительности они далеко не являются таковыми, такъ какъ они занимаютъ свое положеніе не по выбору общества, но лишь въ силу исторически сложившихся условій. Органами самоуправленія ихъ можно назвать только условно, т. е., по скольку само общество, tacito consensu, признаетъ ихъ таковыми. Въ дѣйствительности же это совершенно особая и исключительная форма управленія. Въ пользу назначенія на единоличныя должности самоуправленія правительствомъ Gneist приводитъ одинъ, по видимому вѣскій доводъ; онъ говоритъ, что отвѣтственность министровъ дѣлается невозможной, если должности начальственнаго самоуправленія будутъ замѣщаться по выбору. На это мы должны, однако, замѣтить, что самоуправленіе не стоитъ внѣ закона, что органы самоуправленія суть государственные органы и, подобно прочимъ, подчинены общему государственному контролю, что хорошо организованная административная юстиція является вполнѣ достаточной гарантіей противъ злоупотребленій начальственныхъ органовъ самоуправленія; не даромъ же и самъ Gneist считаетъ, напримѣръ, законъ объ административной юстиціи въ Пруссіи своего рода Habeas-Corpus-act'омъ. Наконецъ, органы самоуправленія самостоятельны лишь по стольку, по скольку они дѣйствуютъ въ предѣлахъ закона; всякое дѣйствіе, нарушающее законъ,

([1]) *Bluntschli*. Politik als Wissenschaft. 1876 S. 85.

или противорѣчащее закону, можетъ быть признано со стороны правительства ничтожнымъ; нѣкоторые, наиболѣе важные и переходящіе за извѣстные границы акты органовъ самоуправленія могутъ быть утверждаемы правительствомъ; послѣднее можетъ требовать также свѣдѣній о каждомъ постановленіи органовъ самоуправленія; ему, какъ представителю цѣлаго государства, принадлежитъ, такимъ образомъ, контроль за дѣятельностью органовъ самоуправленія и даны средства, чтобы удерживать эти органы въ законныхъ предѣлахъ. Послѣ этого не понятно, почему бы отвѣтственность министровъ была не возможной при выборной системѣ назначенія въ должности по самоуправленію.

Въ виду сказаннаго, мы не можемъ признать правильнымъ и этотъ второй пунктъ въ опредѣленіи начальственнаго самоуправленія Gneist'а. Органы самоуправленія всѣ безъ исключенія должны быть выборными; если же въ дѣйствительной жизни мы иногда и видимъ, что органы, которымъ присвоено названіе органовъ самоуправленія, назначаются правительствомъ, то съ теоретической точки зрѣнія они не могутъ быть признаны органами самоуправленія и въ дѣйствительности не суть таковые. При опредѣленіи понятій о тѣхъ или другихъ общественныхъ или міровыхъ явленіяхъ, наука не должна давать въ качествѣ такихъ опредѣленій описаніе взятыхъ отдѣльно конкретныхъ явленій; она должна, напротивъ, путемъ изслѣдованія наивозможно большаго количества такихъ явленій отъискивать ихъ сущность, тѣ элементарные признаки или составныя части, которые опредѣляютъ самую природу явленія и, напротивъ, устранять признаки случайные, свойственные лишь отдѣльнымъ явленіямъ и вызванные какими либо особыми условіями, не лежащими въ самой природѣ явленія. Опредѣленіе признаковъ, свойственныхъ самой природѣ явленія, возможно при помощи законовъ человѣческой мысли. Gneist поступаетъ не такъ: онъ беретъ одно конкретное явленіе — англійское управленіе и, излагая его характеристическія черты, говоритъ, что это и есть настоящее самоуправленіе. Отсюда и произошло то обстоятельство, что выборному началу Gneist отводитъ совершенно второстепенное мѣсто и что назначеніе органовъ самоуправленія отъ правительства онъ не только не находитъ чѣмъ либо чуждымъ и противорѣчащимъ истинному понятію о самоуправленіи, но, на-

противъ, считаетъ такое назначеніе чуть ли не характеристической чертой его; по крайней мѣрѣ, въ этомъ именно смыслѣ онъ говоритъ въ одномъ изъ своихъ сочиненій ([1]) о назначеніи мировыхъ судей въ Англіи королевской властью.

Переходимъ къ третьему пункту въ опредѣленіи начальственнаго самоуправленія Gneist'a. Мало того, что начальственныя должности самоуправленія должны замѣщаться правительствомъ, но, по мнѣнію Gneist'a, должностныя лица, на нихъ назначаемыя, должны выходить лишь изъ среды владѣющихъ классовъ. Констатируемъ прежде всего, что подъ владѣющими классами Gneist разумѣетъ не въ собственномъ смыслѣ владѣющихъ, но лишь землевладѣльческій дворянскій классъ. Это видно во 1) изъ того, что типичеми представителями начальственныхъ должностей являются, по мнѣнію Gneist'a, мировые судьи Англіи; во 2) онъ дѣлаетъ, между прочимъ, сопоставленіе между владѣющими, средними и рабочими классами; такимъ образомъ, въ этомъ случаѣ, средній классъ какъ бы не считается владѣющимъ, и таковымъ остается признать только классъ землевладѣльческій; изъ того же, что выраженіе „владѣющій" онъ замѣняетъ иногда выраженіемъ „высшій" съ достаточной очевидностью слѣдуетъ, что и изъ землевладѣльческаго класса онъ желаетъ отнести сюда лишь землевладѣльческое дворянство. Этому послѣднему и должны, слѣдовательно, ввѣряться начальственныя должности самоуправленія. Такъ какъ, однако, исключительный примѣръ Англіи самъ по себѣ вовсе не убѣдителенъ, то надо было это требованіе подкрѣпить теоретическими доводами. Въ виду этого, Gneist указываетъ прежде всего на то, что владѣющіе классы не должны исключительно только пользоваться выгодами своего положенія, но обязаны, въ замѣнъ того, взять на себя выполненіе государственныхъ функцій въ сферѣ управленія. Этотъ доводъ, на первый взглядъ весьма благовидный, теряетъ, однако, въ значительной степени свою силу, коль скоро возбуждаются вопросы: почему же такое участіе въ выполненіи государственныхъ функцій слѣдуетъ ограничить

([1]) *R. Gneist*. Die heutige englische Communalverfassung und Communalverwaltung oder das System des Selfgovernment. Berlin. 1860 §. 129. ср. *Bluntschli*: Politik, S. 83.

исключительно только владѣющимъ классамъ? не будетъ ли это только новой привиллегіей въ пользу владѣющихъ классовъ? не извлекутъ ли они изъ этого положенія только новыя выгоды? Какое вообще основаніе удалять отъ участія въ начальственномъ самоуправленіи другіе классы общества? Этихъ вопросовъ Gneist не могъ не предвидѣть; не могъ онъ также не знать и того, что господство высшихъ классовъ въ мѣстномъ управленіи создаетъ имъ извѣстныя выгоды. Желая, однако, во чтобы то ни стало, оправдать свое требованіе, Gneist прибѣгаетъ къ слѣдующей аргументаціи, которая идетъ уже совершенно въ разрѣзъ съ его первымъ доводомъ. Самоуправленіе, говоритъ онъ, содержитъ гармонію владѣющихъ, среднихъ и рабочихъ классовъ въ томъ случаѣ, когда оно возлагаетъ на высшіе классы сложныя и трудныя обязанности, въ силу которыхъ они пріобрѣтаютъ, путемъ закономѣрнаго выполненія государственныхъ функцій, ту мѣру вліянія, которую они, въ противномъ случаѣ, пріобрѣли бы при посредствѣ общественной власти владѣнія путемъ несвободы. Въ чемъ, въ сущности, видитъ тутъ Gneist гармонію между различными общественными классами, понять трудно. Дѣло, впрочемъ, не въ этой гармоніи, а въ томъ, что если владѣющіе классы, принимая на себя выполненіе государственныхъ функцій, и пріобрѣтаютъ дѣйствительно извѣстныя выгоды или извѣстную мѣру вліянія, какъ выражается Gneist, то, по крайней мѣрѣ, они пріобрѣтаютъ это вліяніе законнымъ путемъ; между тѣмъ какъ не пользуясь привиллегированнымъ положеніемъ въ управленіи, они пріобрѣли бы тѣмъ не менѣе ту же самую мѣру, вліянія, только что путемъ несвободы, благодаря исключительно общественной власти владѣнія. Такимъ образомъ оказывается, что привиллегированное положеніе владѣющихъ классовъ въ управленіи ни чего имъ не даетъ, такъ какъ даетъ только то, что они имѣли бы и помимо участія въ управленіи. Попытаемся прежде всего разъяснить, что это за мѣра вліянія, которую пріобрѣтаютъ владѣющіе кдассы благодаря владѣнію. Для насъ важнѣе всего въ этомъ случаѣ мнѣніе самого Gneist'a, которое, по счастію, мы и находимъ въ одномъ изъ его сочиненій. „Въ безконечно развѣтвленномъ общественномъ организмѣ, говоритъ Gneist, остается незыблемымъ тотъ принципъ, что всякій родъ владѣнія основываетъ зависимость невладѣющихъ, что эта за-

висимость, при продолжительномъ вліяніи, проникаетъ всѣ жизненныя отношенія, что она активно и пассивно господствуетъ надъ жизнью семьи, переходитъ отъ поколѣнія къ поколѣнію и тѣмъ самымъ вноситъ въ государство элементъ несвободы" ([1]). Итакъ мы видимъ, что мѣра вліянія владѣющихъ классовъ, создаваемая владѣніемъ, выражается въ зависимости невладѣющихъ и что эта зависимость, въ сущности, не имѣетъ почти никакой мѣры, такъ какъ она проникаетъ всѣ жизненныя отношенія, переходитъ отъ поколѣнія къ поколѣнію и вноситъ въ государство элементъ несвободы. Таковы фактическія отношенія; но Gneist переноситъ ихъ и въ сферу права, требуетъ, чтобы государство легализировало ихъ, освятило санкціей закона, признало несвободу какъ правовой институтъ. Онъ говоритъ: пусть же владѣющіе, высшіе классы пріобрѣтаютъ эту мѣру вліянія т. е. эту зависимость, это подчиненіе себѣ невладѣющихъ лучше путемъ закономѣрнаго выполненія государственныхъ функцій, нежели путемъ исключительно фактическимъ, т. е., путемъ несвободы; но вѣдь эта зависимость и есть та несвобода, которая создается владѣніемъ и государство, освящая эту несвободу санкціей закона, еще не дѣлаетъ ее свободой? Крѣпостное состояніе было правовымъ институтомъ, называлось „крѣпостнымъ правомъ", но не переставало еще отъ этого быть крѣпостнымъ состояніемъ; точно также „кулачное право" всегда было самой грубой формой насилія. Несвобода всегда и остается несвободой все равно, пріобрѣтается ли она фактически или же въ то же время санкціонируется и закономъ. Дѣло только въ томъ, всякому ли періоду государственнаго развитія свойственно возводить тѣ или другіе виды несвободы въ правовые институты, и соотвѣтствуетъ ли, въ частности, духу современнаго государства давать отдѣльнымъ общественнымъ классамъ средства пріобрѣтать надъ другими классами то господство юридически, которое безъ этихъ средствъ пріобрѣтается ими фактически; соотвѣтствуетъ ли духу современнаго государства давать возможность владѣющимъ классамъ пріобрѣтать при посредствѣ управленія то господство надъ невладѣющими классами, которое они пріобрѣли бы и пріобрѣтаютъ безъ помощи государства, при по-

([1]) *R. Gneist.* Der Rechtsstaat. Berlin. 1872 S. 2.

средствѣ владѣнія? государство можетъ допускать и принужденно допускать существованіе того или другаго вида несвободы фактически, если оно не въ силахъ его уничтожить, но чтобы давать съ своей стороны юридическія средства для достиженія той же несвободы — это уже не соотвѣтствуетъ духу современнаго государства, потому что задача его не установленіе несвободы, но ея уничтоженіе.

Если современное государство не въ силахъ уничтожить вполнѣ несвободу въ обществѣ, то оно должно, по крайней мѣрѣ, стремиться уничтожить ее по стольку, по скольку это представляется возможнымъ; оно должно стремиться всѣми находящимися въ его распоряженіи средствами ослабить подчиненность и зависимость невладѣющихъ классовъ отъ владѣющихъ и не только зависимость юридическую, но и фактическую. И дѣйствительно, извѣстныя мѣры въ этомъ отношеніи предпринимаются государствомъ: укажемъ хотя бы на фабричныя законодательства всѣхъ образованныхъ государствъ. Современное государство вовсе, слѣдовательно, не на столько безсильно, чтобы не быть въ состояніи противопоставить власти владѣнія отдѣльныхъ классовъ свою верховную государственную власть во имя защиты невладѣющихъ класовъ. Такимъ образомъ, гораздо больше соотвѣтствовало бы духу современнаго государства, если бы оно, вмѣсто того чтобы обращать фактическую зависимость невладѣющихъ классовъ въ юридическую, какъ этого желаетъ Gneist, или какъ это, по крайней мѣрѣ, слѣдуетъ изъ его словъ, стремилось бы, положимъ, при посредствѣ того же владѣнія, ослабить самую фактическую зависимость. Что современное государство должно господствовать надъ владѣющими классами это признаетъ, наконецъ, и самъ Gneist ([1]). Мы видимъ, слѣдовательно, что и этотъ второй пунктъ въ защиту возложенія управленія исключительно на владѣющіе классы оказывается несостоятельнымъ.

Таково ученіе Gneist'а о начальственномъ самоуправленіи.

Прежде нежели перейти далѣе къ воззрѣніямъ Gneist'а на представительные органы самоуправленія, мы считаемъ необходимымъ сдѣлать еще одну оговорку относительно

([1]) *R. Gneist,* Der Rechtsstaat. S. 11.

тѣхъ слѣдствій, которыя были выведены нами изъ принциповъ начальственнаго самоуправленія, установляемыхъ Gneist'омъ и той аргументаціи, которую онъ употребляетъ въ ихъ защиту. Мы не хотимъ сказать, чтобы Gneist дѣйствительно желалъ всѣхъ этихъ послѣдствій, мы не можемъ допустить съ его стороны желанія, чтобы дѣйствительно зависимость невладѣющихъ классовъ отъ владѣющихъ, проникающая, какъ онъ самъ говоритъ, во всѣ жизненныя отношенія и переходящая изъ поколѣнія въ поколѣніе, чтобы эта зависимость достигалась еще путемъ управленія; мы не можемъ допустить, чтобы Gneist дѣйствительно желалъ возложить на государство такую не соотвѣтствующую его современному духу, задачу. Его странная аргументація можетъ быть объяснена тѣмъ во 1), что ученые, даже и такіе какъ Gneist, забываютъ иногда то, что они писали въ разное время; во 2), иногда можно бываетъ и не предвидѣть всѣхъ тѣхъ слѣдствій, которыя изъ той или другой идеи могутъ быть выведены.

Обратимся теперь къ разсмотрѣнію воззрѣній Gneist'a на организацію представительныхъ органовъ самоуправленія.

Представительные органы мѣстнаго самоуправленія не имѣютъ въ глазахъ Gneist'a такого большаго значенія, какъ начальственныя должности самоуправленія; поэтому онъ и говоритъ объ нихъ очень мало. Во многихъ своихъ сочиненіяхъ, часто весьма объемистыхъ, Gneist посвящаетъ этому вопросу лишь нѣсколько строчекъ; только въ одномъ изъ нихъ ([1]), вышедшемъ четырнадцать лѣтъ тому назадъ и написанномъ въ видахъ содѣйствія проведенію реформы мѣстнаго управленія въ Пруссіи, онъ говоритъ объ этомъ предметѣ нѣсколько подробнѣе.

Представительные органы самоуправленія, по мнѣнію Gneist'a, суть ни что иное, какъ мѣстные административные совѣты, и значеніе самоуправленія было бы ничтожно, если бы не существовало начальственныхъ должностей самоуправленія. Любимымъ примѣромъ для доказательства этого является, конечно, самоуправленіе Франціи. Подъ самоуправленіемъ понимается здѣсь, говоритъ Gneist, не принятіе на себя мѣстныхъ государственныхъ обязанностей, но

([1]) *R. Gneist.* Die preussische Kreisordnung. 1870.

лишь самостоятельное рѣшеніе (Selbstbeschliessung) вопросовъ относительно мѣстныхъ интересовъ. Это привело къ образованію административныхъ совѣтовъ, которые не могли имѣть ни какого успѣха ([1]). Въ другомъ мѣстѣ онъ говоритъ: промышленное общество понимаетъ подъ самоуправленіемъ лишь выборы въ видахъ образованія извѣстныхъ органовъ и участіе, чрезъ посредство этихъ органовъ, въ хозяйственномъ управленіи. Но при этомъ вовсе не имѣется въ виду личная служба, сопряженная съ отвѣтственностью за исполненіе административныхъ законовъ. Вслѣдствіе этого, вмѣсто Selfgovernment, образуется лишь система административныхъ совѣтовъ. Таковы французскіе Conseils. Идея начальственнаго самоуправленія до настоящаго времени чужда французскому пониманію ([2]).

Окружное представительство не есть окружной парламентъ, говоритъ Gneist по поводу значенія прусскаго Kreistag'a; напротивъ, въ немъ выражается лишь соуправленіе (Mitverwaltung) чрезъ добросовѣстныхъ общинъ, на основаніи общихъ государственныхъ законовъ, въ виду исполненія этихъ законовъ и внутри границъ, опредѣленныхъ этими законами ([3]). Это соуправленіе проявляется при этомъ исключительно въ сферѣ управленія хозяйственнаго.

Свободное право постановленія рѣшеній по хозяйственнымъ вопросамъ должно быть предоставлено органамъ самоуправленія, по мнѣнію Gneist'a, подъ слѣдующими тремя условіями: 1) избранное представительство должно быть поставлено въ настоящую связь съ отвѣтственными органами; 2) должно участвовать лично въ дѣйствительномъ управленіи и привыкать къ отвѣтственному соуправленію; 3) оно должно быть на столько большимъ и многостороннимъ, чтобы оцѣнить требованія государственной организаціи ([4]).

Что касается состава представительныхъ органовъ, то онъ обусловливается системой выборовъ. Gneist высказы-

([1]) *R. Gneist.* Der Rechtsstaat. S. 86.

([2]) *R. Gneist.* Das englische Verwaltungsrecht der Gegenwart. Berlin. 1883. S. 117.

([3]) *R. Gneist.* Die preussische Kreisordnung. S. 69.

([4]) *R. Gneist.* ibid. S. 70.

вается прежде всего противъ всеобщей подачи голосовъ, которая даетъ одинаково Virilstimme, какъ мелкому плательщику податей, такъ и крупному. Этимъ, говоритъ онъ, вовсе не достигается равенство; послѣднее можетъ существовать лишь между тѣми классами, которые участвуютъ въ общинной жизни личной дѣятельностью. Чрезъ всеобщую подачу голосовъ достигается равенство лишь кажущееся, въ виду того что владѣющіе классы, тѣ классы, которые столѣтіе тому назадъ пользовались даровымъ трудомъ, не захотятъ подчиниться простому превосходству голосовъ. По этому, такое кажущееся равенство ведетъ лишь къ тому, что владѣніе прилагаетъ свою общественную силу къ признанію своего значенія и къ отклоненію господства массъ. Gneist опять указываетъ на Францію, гдѣ, при существованіи всеобщей подачи голосовъ, не существуетъ, по его мнѣнію, дѣйствительной свободы. Попытка провести въ отношеніи выборовъ всеобщее равенство разрушаетъ общественную самодѣятельность. Коль скоро право выбора дается безъ соображенія съ дѣйствительной или возможной дѣятельностью, возникаетъ индиферентизмъ, который уничтожаетъ всякое побужденіе къ старательной и отвѣтственной работѣ въ общинной жизни; избирательное право теряетъ характеръ почетнаго права.

Каждое политическое право должно покоиться, по мнѣнію Gneist'а, на политической услугѣ—личной или имущественной; но тамъ, гдѣ не существуетъ привычки къ почетнымъ должностямъ, въ качествѣ мѣрки для пользованія правомъ голоса остается уплата прямыхъ податей. Тѣмъ не менѣе послѣдняя система должна быть лишь временной: съ развитіемъ привычки къ почетнымъ должностямъ, какъ выражается Gneist, она должна уступить мѣсто другой системѣ, гдѣ на ряду съ платежной способностью условіемъ пользованія избирательнымъ правомъ является также способность къ личной дѣятельности на пользу государства. Если право голоса пріобрѣтается лишь уплатой налоговъ, то оно есть продажное право, могущее, слѣдовательно, принадлежать дѣтямъ, женщинамъ и проч. и такое право представляется не равнымъ. Право голоса должно обусловливаться лишь личной самодѣятельностью въ исполненіи государственныхъ законовъ. Оно должно принадлежать по этому только мужчинамъ, только взрослымъ, только тѣмъ, для которыхъ самодѣятельность въ коммунальной службѣ является хозяй-

ственной возможностью и дѣйствительностью. Политическое право выбора весьма удобно можетъ быть основано, по мнѣнію Gneist'а, на спискахъ присяжныхъ засѣдателей, такъ что, при условіи уплаты податей, только тотъ долженъ пользоваться избирательнымъ правомъ, кто внесенъ въ эти списки, кто, слѣдовательно, своей личной дѣятельностью служитъ на пользу государства. При этомъ условіи избирательное право получаетъ характеръ почетнаго права, между тѣмъ какъ при одинаковой раздачѣ всѣмъ этого права, безъ соображенія съ услугами и личной дѣятельностью, самое право выбора обезцѣнивается, является равнодушное къ нему отношеніе или же недостойное пользованіе имъ.

На основаніи вышесказанныхъ соображеній, Gneist дѣлаетъ слѣдующій расчетъ для окружныхъ собраній Пруссіи: въ составъ избирательныхъ коллегій въ прусскихъ округахъ могли бы войти 150 тысячъ самыхъ крупныхъ плательщиковъ; 450 тысячъ плательщиковъ 2-го класса; 300 тысячъ (изъ 3 милліоновъ) плательщиковъ 3-го класса ([1]). Самые крупные плательщики, какъ уплачивающіе столько же налогу, какъ и совокупность мелкихъ плательщиковъ, имѣютъ право, по мнѣнію Gneist'а, участвовать въ Kreistag'ѣ лично, т. е., имъ должно принадлежать то, что называется Virilstimme ([2]). Какъ извѣстно въ проэктѣ Kreisordnung'а 1869 года крупнымъ плательщикамъ податей предполагалось дѣйствительно дать Virilstimme, однако такое предложеніе въ Landtag'ѣ не прошло и силы закона не получило. Вышеизложенныя воззрѣнія Gneist'а на избирательное право и на значеніе представительныхъ органовъ самоуправленія были высказаны имъ еще въ 1869 и 1870 годахъ. Однако и въ послѣдующихъ своихъ сочиненіяхъ онъ остался вѣренъ этимъ взглядамъ.

Отводя, такимъ образомъ, въ своемъ ученіи о мѣстномъ самоуправленіи первое мѣсто начальственнымъ почетнымъ должностямъ, Gneist считаетъ мѣстное представительство чемъ то придаточнымъ и второстепеннымъ, придавая ему значеніе лишь административнаго совѣта. Съ своей точки зрѣнія Gneist, конечно, послѣдователенъ; но такъ какъ эта

([1]) *R. Gneist.* Die preussische Kreisordnung S. S. 69—70; 72—73.

([2]) *R. Gneist.* Verwaltung, Lustiz et cet. S. 448.

точка зрѣнія, полагающая центръ тяжести самоуправленія въ почетныхъ должностяхъ, не правильна, то и воззрѣнія на мѣстное представительство оказываются также узкими. Представительные органы самоуправленія нельзя разсматривать только какъ административные совѣты и дѣятельность ихъ не ограничивается также исключительно хозяйственной частью. То и другое утвержденіе противорѣчитъ дѣйствительности; не вѣрны они даже и по отношенію къ Франціи, которая, по мнѣнію германскихъ ученыхъ, вообще почему то до скончанія вѣка должна служить примѣромъ всякаго отсутствія общественной самодѣятельности. Мы видимъ, что вездѣ въ цивилизованныхъ государствахъ органамъ самоуправленія дано право самостоятельнаго рѣшенія извѣстной категоріи дѣлъ, имѣющихъ мѣстный характеръ, что другія дѣла, напротивъ, подлежатъ утвержденію правительственныхъ органовъ, что сфера дѣятельности мѣстнаго представительства не ограничивается вопросами хозяйственными, но простирается также и на такіе вопросы, какъ народное образованіе, народное здоровье, призрѣніе бѣдныхъ и т. п.

При разсмотрѣніи вопроса объ организаціи представительныхъ органовъ, Gneist послѣдователенъ своимъ основнымъ воззрѣніямъ, требуя организаціи представительства на основаніи владѣнія т. е., давая преимущества владѣющимъ классамъ. Онъ прибѣгаетъ при этомъ, приблизительно къ той же аргументаціи, несостоятельность которой доказана нами выше. Говоря о выборномъ правѣ, Gneist почему то думаетъ, что это почетное право, между тѣмъ какъ оно прямо вытекаетъ изъ сущности самоуправленія какъ самодѣятельности общества. Чтобы пользоваться правомъ голоса, нужно, по мнѣнію Gneist, оказать государству двоякаго рода услуги: во 1) имущественныя, въ видѣ платежа налоговъ; во 2) личныя—въ видѣ личной дѣятельности на пользу государства. Оба требованія не обусловливаются сущностью дѣла. Разсмотримъ ихъ въ отношеніи обоихъ видовъ избирательнаго права.

Прежде всего замѣтимъ, что уплата налоговъ вообще не можетъ быть названа услугой государству; это обязанность гражданъ, безъ существованія которой современное государство не можетъ обойтись. Если же не владѣющіе классы освобождаются отъ этой обязанности, то, конечно, только потому, что они фактически не въ силахъ ее нести;

въ виду этого, лишеніе ихъ такихъ политическихъ правъ, какъ избирательное право, является не только не логичнымъ, но и не справедливымъ. Но Gneist, говоря, что уплата налоговъ должна служить основаніемъ избирательнаго права, думаетъ при этомъ не то, чтобы это право вообще принадлежало лишь лицамъ, уплачивающимъ налоги, но онъ имѣетъ здѣсь въ виду особую организацію выборовъ: онъ хочетъ, чтобы самое количество голосовъ обусловливалось количествомъ уплачиваемыхъ налоговъ. Высшіе плательщики могутъ пользоваться Virilstimme; нѣсколько тысячъ крупныхъ и среднихъ плательщиковъ должны имѣть столько же голосовъ, сколько и нѣсколько милліоновъ низшихъ плательщиковъ. Мотивируется это требованіе, какъ мы видимъ, лишь тѣмъ, что владѣющіе классы ни въ какомъ случаѣ не захотятъ подчиниться большинству голосовъ низшихъ классовъ и постараются перетянуть власть на свою сторону при посредствѣ общественной силы владѣнія. На этомъ доводѣ мы уже останавливались выше. Ссылка на то, что подобная система выборовъ существуетъ въ сферѣ организаціи прусскаго Landtag'a, очевидно, несостоятельна, потому что съ такимъ же правомъ можно указать на Reichstag, въ отношеніи организаціи котораго существуетъ всеобщая подача голосовъ.

Въ отношеніи пассивнаго права выбора, количество уплачиваемыхъ податей также не можетъ служить мѣркой, потому что оно не обусловливаетъ ни умственныхъ, ни нравственныхъ качествъ избираемаго; имъ не опредѣляется ни способность къ управленію, ни степень довѣрія избирателей; конечно, достатокъ даетъ и досугъ и средства къ пріобрѣтенію тѣхъ или другихъ знаній, но все же взятый въ отдѣльности, такъ сказать an und für sich, онъ вовсе еще не служитъ гарантіей, что обладающій имъ дѣйствительно совмѣщаетъ въ себѣ тѣ знанія и тѣ нравственныя качества, которыя высоко должны быть цѣнимы въ выборной службѣ. Жизненный опытъ не подтверждаетъ, чтобы наивысшіе плательщики податей, т. е. люди наиболѣе богатые, были бы въ тоже время и наиболѣе образованными, и наиболѣе развитыми нравственно. Напротивъ, наиболѣе интеллигентные классы общества имѣютъ обыкновенно средній достатокъ, а въ отдѣльныхъ случаяхъ, и вовсе даже не рѣдкихъ, ихъ экономическое благосостояніе спускается на очень низкую

ступень. Gneist, впрочемъ, нигдѣ прямо не утверждаетъ, чтобы духовныя достоинства лица стояли въ какой либо опредѣленной пропорціи къ экономическому достатку того же лица; мы говоримъ объ этомъ, разсматривая вопросъ съ своей точки зрѣнія.

Желая положить въ основу организаціи представительныхъ органовъ самоуправленія податное начало, Gneist выходитъ изъ другой мысли, а именно, что уплата податей есть имущественная услуга государству; отсюда уже само собою вытекаетъ, что чѣмъ услуга эта больше, тѣмъ и избирательное право должно быть шире; такимъ путемъ, по мнѣнію Gneist'а, удовлетворяется только справедливость. Но справедливость эта очевидно выдумана самимъ Gneist'омъ. Во 1) уплата налоговъ, какъ мы уже сказали, не есть услуга; во 2), при системѣ подоходныхъ налоговъ, какова бы ни была абсолютная цифра взносовъ, тяжесть ея приблизительно одинакова, какъ для самаго богатаго, такъ и для самаго бѣднаго плательщика. Есть даже нѣкоторое основаніе думать, что для лицъ наиболѣе обезпеченныхъ несеніе подоходнаго налога менѣе тяжело, нежели для лицъ наименѣе обезпеченныхъ; по крайней мѣрѣ, въ подтвержденіе этого говоритъ возникновеніе идеи прогрессивнаго процента. Такимъ образомъ, аргументація Gneist'а въ защиту имущественной основы для организаціи представительныхъ органовъ самоуправленія оказывается слабой.

Разсмотримъ второе требованіе Gneist'а—личную услугу. Онъ говоритъ, что для участія въ мѣстномъ самоуправленіи не достаточно еще одной уплаты налоговъ; если самоуправленіе будетъ основано только на этомъ, то выборное право будетъ носить характеръ продажнаго права; что если такая система и можетъ быть допущена, то лишь какъ временная мѣра и что на ряду съ уплатой налоговъ, какъ основаніе для пользованія выборнымъ правомъ, должна служить также личная дѣятельность на пользу государства. Укажемъ въ этомъ случаѣ прежде всего на непослѣдовательность Gneist'а. Сказавши ранѣе, что уплата налоговъ есть имущественная услуга государству и какъ таковая служитъ основой для пользованія политическими правами, Gneist говоритъ здѣсь, что избирательное право, будучи основано лишь на уплатѣ налоговъ, есть продажное право. Такимъ образомъ, имущественная услуга превращается уже

въ нечто не столь благовидное, и для пользованія избирательнымъ правомъ является необходимымъ другое условіе— личная услуга или способность лично принимать участіе въ дѣятельности на пользу государства. Требованіе это, въ отношеніи активнаго избирательнаго права, очевидно, не можетъ быть оправдано. Gneist выходитъ изъ той мысли, что избирательное право есть почетное право и потому не можетъ быть раздаваемо всѣмъ одинаково, иначе оно обезцѣнивается. Мы видимъ, что самая точка отправленія не правильна: всего менѣе можно сказать, что активное избиратетьное право есть почетное право; оно просто вытекаетъ изъ сущности самоуправленія; послѣднее есть самодѣятельность общества въ сферѣ управленія, проявляющаяся прежде всего въ видѣ активнаго избирательнаго права; безъ этого права не можетъ быть общественной самодѣятельности, а безъ этой послѣдней не можетъ быть самоуправленія. Затѣмъ, самымъ характеромъ избирательнаго активнаго права вовсе не оправдывается необходимость ввѣренія его только тѣмъ, кто можетъ лично участвовать въ управленіи. Чтобы пользоваться этимъ правомъ, не требуется имѣть ни особенно много досуга, ни какихъ либо техническихъ знаній; дѣло все въ томъ, чтобы одинъ разъ въ годъ, или даже одинъ разъ въ три года, подать свой голосъ за того или другаго кандидата; единственно необходимымъ требованіемъ является здѣсь требованіе здраваго разсудка, и единственно необходимымъ ограниченіемъ для пользованія активнымъ избирательнымъ правомъ должно быть требованіе совершеннолѣтія. Такъ оно, въ большинствѣ случаевъ, и есть въ дѣйствительности тамъ, гдѣ существуетъ всеобщая подача голосовъ. Предлагаемая Gneist'омъ система ведетъ, кромѣ того, прямо и непосредственно къ совершенному подавленію многочисленнаго класса мелкихъ плательщиковъ сравнительно небольшимъ числомъ крупныхъ и среднихъ плательщиковъ. Мы видѣли, что по расчету Gneist'а, въ составъ окружныхъ избирательныхъ собраній въ Пруссіи должны были бы войти 150 тыс. самыхъ крупныхъ плательщиковъ; 450 тыс. среднихъ и 300 тыс. мелкихъ; такимъ образомъ, число крупныхъ и среднихъ вдвое превосходило бы число мелкихъ плательщиковъ.

Что касается пассивнаго права выбора, то здѣсь второе требованіе Gneist'а заслуживаетъ уже извѣстнаго вни-

манія. Чтобы пользоваться пассивнымъ правомъ выбора, требуется уже дѣйствительно имѣть: во 1) извѣстный досугъ, во 2), извѣстныя умственныя и нравственныя качества; требуется, такимъ образомъ, способность къ личной дѣятельности на пользу государства и прежде всего, разумѣется, на пользу той мѣстности, къ которой избираемое лицо принадлежитъ. Поэтому пассивное избирательное право дѣйствительно можетъ до нѣкоторой степени считаться почетнымъ правомъ. Избираемые удостоиваются въ этомъ случаѣ общественнаго довѣрія, которое достается въ удѣлъ далеко не всякому. Въ отношеніи пассивнаго права выбора второе требованіе Gneist'а оказывается, слѣдовательно, въ значительной степени справедливымъ. Жаль только, что Gneist понятіе „способности къ личной дѣятельности" ограничиваетъ исключительно хозяйственной возможностью этой дѣятельности, т. е., наличностью необходимаго для этой дѣятельности досуга, и ни чего не говоритъ о дѣйствительной способности, т. е., объ умственныхъ и нравственныхъ качествахъ, необходимыхъ, или, по крайней мѣрѣ, желательныхъ въ лицахъ, почтенныхъ общественнымъ довѣріемъ. Такое съуженіе понятія „способности къ личной дѣятельности" привело Gneist'а, между прочимъ, къ тому, что онъ допускаетъ Virilstimme для наиболѣе крупныхъ плательщиковъ податей; но имѣютъ ли эти лица дѣйствительно способности къ управленію, заслуживаютъ ли они общественнаго довѣрія, до всего этого Gneist'у, повидимому, мало дѣла. Такимъ образомъ его „личная услуга" совпадаетъ въ этомъ случаѣ съ „имущественной услугой"; но такъ какъ въ сущности ни какой услуги въ наличности тутъ не оказывается, то въ результатѣ и остается только желаніе дать перевѣсъ въ самоуправленіи владѣющимъ классамъ.

Въ заключеніе разсмотрѣнія воззрѣній R. Gneist'а на самоуправленіе и его организацію мы позволимъ себѣ замѣтить, что воззрѣнія эти не чужды весьма крупныхъ непослѣдовательностей и противорѣчій. Самоуправленіе у него является то тяжелой обязанностью, которую слѣдуетъ взвалить на владѣющіе классы, именно за то, что они владѣющіе, въ видѣ какъ бы эквивалента за это владѣніе; то, напротивъ, оно представляется чѣмъ-то выгоднымъ и возлагается на тѣ же владѣющіе классы потому, что выгоды, доставляемыя имъ, все равно были бы достигнуты владѣющими

классами другимъ путемъ; то, наконецъ, оно возлагается на тѣ же владѣющіе классы, но лишь за ихъ имущественныя услуги; а значеніе этихъ послѣднихъ опять-таки умаляется, такъ какъ безъ личныхъ услугъ избирательное право, основанное лишь на имущественныхъ услугахъ, получаетъ характеръ продажнаго права; но, наконецъ, и личныя услуги оказываются тоже пустымъ звукомъ, такъ какъ все дѣло сводится лишь къ хозяйственной возможности этихъ личныхъ услугъ, т. е. опять таки къ хозяйственнымъ услугамъ, къ уплатѣ податей; отсюда Virilstimme наиболѣе крупныхъ плательщиковъ.

Этимъ мы и закончимъ разсмотрѣніе воззрѣній Gneist'а на мѣстное самоуправленіе и его организацію. [1]

4.

Изъ другихъ нѣмецкихъ изслѣдователей, издавшихъ спеціальныя сочиненія о самоуравленіи, мы можемъ указать еще на Tellkampf'а и Morier'а.

Dr. J. L. Tellkampf издалъ въ 1872 году соч. подъ заглавіемъ: „Selbstverwaltung und Reform der Gemeindeund Kreis-Ordnungen in Preussen und Selfgovernment in England und Nordamerika".

Сочиненіе Tellampf'а не имѣетъ большаго научнаго значенія. Оно было издано авторомъ въ виду содѣйствія введенію самоуправленія въ Пруссіи; тѣмъ не менѣе, мы въ немъ находимъ и общія понятія о самоуправленіи и его организаціи, а также воззрѣнія автора на характеръ современной организаціи самоуправленія въ нѣкоторыхъ европейскихъ государствахъ и на значеніе самоуправленія вообще для народной жизни.

Свобода и порядокъ въ государственной жизни, говоритъ авторъ, могутъ быть соединены не иначе, какъ при посредствѣ самоуправленія. Послѣднее заключается, по своему понятію, въ самостоятельномъ завѣдываніи общими дѣ-

[1] Нѣкоторыя указанія на историческія воззрѣнія Gneist'a, а также и нѣкоторыя подробности относительно проведенія реформы мѣстнаго управленія въ Пруссіи, высказанныя Gneist'омъ, можно найти въ моей брошюрѣ «Преподаваніе административнаго права въ Берлинскомъ университетѣ». Казань 1884.

лами общинъ и округовъ чрезъ самихъ жителей [1]. Въ другомъ мѣстѣ [2] авторъ говоритъ: „сущность самоуправленія состоитъ въ самостоятельномъ завѣдываніи общими дѣлами (Angelegenheiten) общинъ и округовъ чрезъ ихъ жителей и чиновниковъ (?) и въ несеніи возникающихъ отсюда издержекъ“. Къ общимъ дѣламъ общинъ, прибавляетъ онъ, принадлежатъ также дѣла школы и церковнаго имущества. Опредѣленіе, данное авторомъ понятію о мѣстномъ самоуправленіи, въ общемъ согласно съ опредѣленіями другихъ изслѣдователей, только что его поясненіе выраженія „общія дѣла“ сбиваетъ съ толку. Если къ общимъ дѣламъ принадлежатъ, по мнѣнію автора, также завѣдываніе школами и церковнымъ имуществомъ, то неизвѣстно, принадлежитъ ли сюда завѣдываніе дѣлами по народному здоровью, призрѣнію бѣдныхъ и проч. Почему авторъ счелъ нужнымъ указать только на школы и церковныя имущества? Дѣйствительная жизнь показываетъ намъ, что въ сферу компетенціи мѣстныхъ органовъ самоуправленія входятъ очень многія дѣла и помимо школьныхъ и церковныхъ. Къ сожалѣнію, авторъ не развилъ своей мысли и потому поставленный нами вопросъ остается безъ отвѣта.

Говоря объ организаціи мѣстнаго самоуправленія и выборахъ, онъ стоитъ за общіе, равные и тайные выборы и признаетъ систему, существующую въ Германіи сохраненіемъ прежнихъ сословныхъ порядковъ [3]. Выборы должны быть, кромѣ того не прямыми, такъ какъ при прямыхъ выборахъ господствуютъ обыкновенно крайнія партіи, въ подтвержденіе чего авторъ ссылается на Америку. Tellkampf'у не нравится, въ особенности, трехклассная система выборовъ въ Kreistag, существующая въ Пруссіи; авторъ полагаетъ, что представительство отъ общинъ было бы справедливѣе. Неосновательно и несправедливо, по мнѣнію автора, ставить землевладѣльцевъ въ привиллегированное положеніе; представители торговли, промышленности и другихъ профессій могутъ быть не менѣе полезными; кромѣ того, въ самой сущ_

(1) *Tellkampf.* Selbstverwaltung. S. 1.

(2) ibid. S. 16.

(3) ibid. S. 46—49.

ности такого неравнаго представительства интересовъ лежитъ преслѣдованіе исключительно сословныхъ цѣлей (¹).

О значеніи мѣстнаго самоуправленія авторъ выражается слѣдующимъ образомъ: польза самоуправленія для народной жизни очевидна; оно возвышаетъ и облагораживаетъ народный характеръ и служитъ въ то же время основой для развитія парламентарной жизни; оно пріучаетъ народъ къ законному пользованію свободой; но, съ другой стороны, оно должно соотвѣтствовать природнымъ способностямъ народа и степени его развитія. Авторъ указываетъ далѣе на то, что самоуправленіе способствуетъ развитію экономической жизни; при этомъ онъ говоритъ лишь о фабричной промышленности, которая для своего процвѣтанія нуждается въ свободѣ, а эта послѣдняя возможна лишь въ государствахъ, имѣющихъ истинное самоуправленіе. Послѣ открытія Америки, говоритъ авторъ, тѣ государства не сдѣлались богаче, которыя получили изъ Америки массы благородныхъ металловъ, какъ Испанія, но лишь тѣ, въ которыхъ существовало самоуправленіе и свободная конкуренція (²).

Далѣе авторъ дѣлаетъ въ своей книгѣ также общую характеристику мѣстнаго самоуправленія въ нѣкоторыхъ государствахъ.

Всѣ государства Германіи, говоритъ Tellkampf, могутъ достигнуть развитія, соотвѣтствующаго внутреннему строю нѣмецкаго правоваго и конституціоннаго государства только на основаніи дѣйствительнаго самоуправленія. Развитіе самоуправленія въ Германіи и не представляется труднымъ, въ виду того, что германцы въ первые времена своей исторіи уже пользовались самоуправленіемъ. Хотя въ Германіи съ 4-го по 16 вѣкъ, т. е., въ теченіи 12 вѣковъ, господствовали рыцари и вообще феодалы и вся масса населенія находилась въ рабскомъ состояніи, все же Германія есть родина самоуправленія, потому что послѣднее сохранилось здѣсь въ городахъ, которые и послужили исходными пунктами цивилизаціи (³). Авторъ замѣчаетъ далѣе, что, благо-

(¹) Ibid. S. 63.
(²) Ibid. S. 35 u. and.
(³) Ibid. S. 14.

даря своей способности къ самоуправленію, народы германскаго происхожденія легко основываютъ такія колоніи, которыя быстро превращаются въ государства ([1]). Авторъ, однако, вовсе оставляетъ безъ вниманія то обстоятельство, что сами Германцы почти вовсе не имѣютъ колоній. Останавливаясь спеціально на органахъ начальственнаго самоуправленія (по Gneist'у) т. е., на Amts-Hauptmam'ахъ, онъ указываетъ на бюрократическую организацію Amtsbezirk'овъ, требующую большихъ издержекъ и сравниваетъ ее съ организаціей мировыхъ судей въ Англіи и подобной же организаціей въ Америкѣ, гдѣ обязанности по мѣстному управленію распредѣлены между многочисленными выборными чиновниками и поэтому не представляются трудными и обременительными ([2]).

Францію и вообще романскіе народы авторъ объявляетъ неспособными къ самоуправленію. „Романскіе народы, говоритъ онъ, склонны къ безусловному единству, къ военной субординаціи, церковной іерархіи и бюрократической централизаціи безъ самоуправленія, потому что они страстны (leidenschaftlich), склонны къ наслажденіямъ (Genussuchtig) и честолюбовы, а потому менѣе, нежели германскіе народы, способны разсудительно господствовать надъ собою и связывать свободу съ порядкомъ, такъ какъ самоуправленіе требуетъ самообладанія ([3])“. Романскіе народы, по мнѣнію автора, не способны также къ колонизаціи и, если французы и имѣютъ колоніи, то эти послѣднія не способны къ развитію, въ силу отсутствія у французовъ самообладанія и стремленія къ самостоятельности, въ силу того, что они всего ожидаютъ отъ другихъ. Въ дѣлѣ французской колонизаціи главную роль играетъ правительство и духовенство ([4]). Вслѣдствіе отсутствія самоуправленія здѣсь конституціонныя формы являются таковыми только по виду, въ дѣйствительности же господствуетъ военная и полицейская власть, при чемъ однимъ изъ могучихъ средствъ этого господства является бюрократія ([5]).

([1]) Ibid. S. 27.
([2]) Ibid, S. 63—70.
([3]) Ibid. S. 8—9.
([4]) Ibid. S. 27—31.
([5]) Ibid. S. 31—35.

Самоуправленіе въ Англіи заключается въ управленіи чрезъ выборныхъ чиновниковъ, которые, въ большинствѣ случаевъ, принадлежатъ къ землевладѣльцамъ; поэтому самоуправленіе носитъ здѣсь аристократическій характеръ.

Въ Америкѣ, при тѣхъ же основныхъ началахъ, самоуправленіе имѣетъ демократическій характеръ.

Вотъ, въ существенныхъ чертахъ, содержаніе небольшой книги Tellkampf'а. Мы уже замѣтили, что она большаго научнаго значенія не имѣетъ. Не говоря о томъ, что авторъ свои положенія далеко не всегда подкрѣпляетъ какими либо существенными доводами, онъ даже и не всегда безпристрастенъ; такъ его отзывъ о политическомъ строѣ Франціи и національномъ характерѣ французовъ и вообще романскихъ народовъ невольно заставляетъ сомнѣваться въ безпристрастіи автора. При крайней скудости нѣмецкой спеціальной литературы о самоуправленіи, мы, однако, не могли пройти молчаніемъ этого сочиненія.

R. B. D. Morier, *C. B.* издалъ въ 1876 году сочиненіе подъ заглавіемъ: „Selbstregierung. Die deutsche Gemeindeverwaltung auf Grundlage der Preussischen Kreis—Ordnung im Vergleich zum englischen Selfgovernment“.

Въ сочиненіи Morier'а мы почти вовсе не находимъ теоретическихъ положеній о мѣстномъ самоуправленіи. Авторъ не дѣлаетъ даже его опредѣленія. Только въ одномъ мѣстѣ онъ говоритъ: самоуправленіе есть управленіе по законамъ, бюрократическое управленіе есть управленіе по инструкціямъ. Въ государствѣ, въ которомъ существуетъ, самоуправленіе, граждане приходятъ въ непосредственное соприкосновеніе съ закономъ, между тѣмъ какъ въ бюрократически управляемомъ государствѣ установляется отношеніе лишь посредственное; въ непосредственномъ же отношеніи они стоятъ, въ этомъ случаѣ, къ инструкціямъ (1). Въ этомъ замѣчаніи автора не содержится, какъ видимъ, опредѣленія самоуправленія; авторъ указываетъ только на одинъ изъ его признаковъ въ отличіе отъ бюрократическаго управленія, именно на бо́льшую его закономѣрность. Затѣмъ, все, правда очень небольшое, сочиненіе Morier'а посвящено из-

(1) *Morier*. Selbstregierung. S. 62 und. And.

Bayerische Staatsbibliothek München

ложенію историческаго развитія и современнаго состоянія самоуправленія въ Пруссіи. Мы изложимъ его только въ самыхъ общихъ чертахъ, и то лишь потому, что изъ нѣкоторыхъ взглядовъ автора на прусское самоуправленіе можно, до нѣкоторой степени, дѣлать заключенія и о взглядахъ его на мѣстное самоуправленіе вообще.

Въ коротенькомъ введеніи авторъ указываетъ на планъ своего сочиненія, говоря, что онъ будетъ слѣдовать сравнительной методѣ, принятой Gneist'омъ, только что въ обратномъ порядкѣ: если Gneist останавливается, по преимуществу, на англійскомъ самоуправленіи, предполагая нѣмецкое извѣстнымъ, авторъ, наоборотъ, первое предполагаетъ извѣстнымъ и останавливается, главнымъ образомъ, на самоуправленіе Пруссіи. Здѣсь же во введеніи онъ указываетъ на основную мысль сочиненій Gneist'a, говоря, что послѣдній имѣлъ въ виду выяснить, что самоуправленіе въ Англіи, обязано своимъ происхожденіемъ не парламентаризму, но исконной и истинной свободѣ (въ противоположность абстрактной Liberté) и что, наоборотъ, парламентаризмъ обязанъ своимъ происхожденіемъ мѣстному самоуправленію.

Обращаясь къ изложенію историческаго развитія самоуправленія въ Пруссіи, авторъ начинаетъ съ законодательной дѣятельности министра Stein'a. Благодаря усиліямъ послѣдняго, въ 1823 году возникли, такъ называемыя провинціальные и уѣздные чины (Provinzial-und Kreis-Stände), состоявшіе изъ дворянъ-землевладѣльцевъ (Ritter), горожанъ и крестьянъ. Они, по временамъ, сходились, чтобы выслушивать вопросы и давать мнѣнія; ихъ отвѣты и мнѣнія поступали прямо въ архивы; эти учрежденія были, слѣдовательно, только внѣшнимъ образомъ присоединены въ бюрократической организаціи ([1]) Съ 1850 года Пруссія начинаетъ существовать какъ конституціонное государство, но лишь формально; въ сущности же она оставалась абсолютнымъ государствомъ, такъ какъ исполненіе законовъ лежало по прежнему въ рукахъ особаго класса чиновниковъ, связаннаго цѣпями іерархіи и отвѣтственнаго не предъ парламентомъ, но предъ королемъ. Авторъ при этомъ замѣчаетъ, что онъ имѣетъ въ виду фактическія отношенія и мало заботится о

([1]) Ibid. S. 60.

Bayerische Staatsbibliothek München

томъ, какъ это было de jure. Онъ указываетъ, такимъ образомъ, на противорѣчіе, существовавшее между государственнымъ устройствомъ Пруссіи и ея управленіемъ. До изданія Kreis-Ordnung'а, говоритъ онъ, законодательная работа страны совершалась путемъ конституціоннымъ, между тѣмъ какъ работа управленія на основаніи абсолютныхъ формъ. Это положеніе авторъ удачно характеризуетъ изрѣченіемъ изъ библейской исторіи: „голосъ—Іакова, руки—Исавовы". Сказавши, что послѣ введенія Landtag'а, органы провинціальнаго и окружнаго самоуправленія теряютъ всякое значеніе, авторъ характиризуетъ должность Landrath'а; послѣ подчиненія сословій онъ былъ органомъ, при посредствѣ котораго правительство принуждало эти сословія работать на пользу государства. Ранѣе онъ былъ выдающейся личностью между Rittergutsbesizer'ами, теперь онъ сталъ лишь правительственнымъ чиновникомъ, въ рукахъ котораго сосредоточивались всѣ права гражданскаго управленія въ округѣ ([1]). Далѣе авторъ характеризуетъ тѣ общественныя соединенія, которыя были призваны къ содѣйствію правительству. Такими соединеніями являются: 1) города, 2) сельскія общины и 3) отдѣльныя владѣнія. Городское самоуправленіе авторъ считаетъ дѣйствительнымъ и живымъ организмомъ самоуправленія въ Пруссіи; онъ излагаетъ затѣмъ организацію Magistrat'а и Stadtverordneten-Versammluug ([2]). Кромѣ этихъ двухъ учрежденій, весьма полезными, по мнѣнію автора, являются другія городскія учрежденія—комитеты или депутаціи, носящіе смѣшанный характеръ, т. е., сосостоящіе отчасти изъ членовъ Magistrat'а, отчасти изъ городскихъ представителей; задача ихъ заключается въ спеціальномъ завѣдываніи отдѣльными вѣтвями управленія—какъ-то попеченіемъ о бѣдныхъ, школами и проч. Что касается сельскихъ общинъ, то авторъ считаетъ ихъ частными корпораціями, товариществами, преслѣдующими хозяйственныя цѣли и только изъ географической необходимости имъ присвоена, по его мнѣнію, нѣкоторая, совершенно ничтожная, часть публичныхъ правъ ([3]). Если даже и признать справедли-

([1]) ibid. S. 68.
([2]) Ibid. S. 69 u. ff.
([3]) Ibid. S. 72 u. ff.

вымъ утвержденіе автора, что общинамъ въ Пруссіи до послѣднихъ реформъ мѣстнаго управленія была дана крайне незначительная часть публичныхъ правъ, то все же никакъ нельзя согласиться съ нимъ, чтобы онѣ были частными корпораціями; уже одно условіе мѣстности лишаетъ ихъ характера частныхъ корпорацій, потому что послѣднія не связаны съ мѣстностью, между тѣмъ какъ въ общинахъ опредѣленная мѣстность является необходимымъ условіемъ.

Въ качествѣ третьяго составнаго элемента Kreis'а до введенія реформы были Gutsherrschaften; Gutscherr, говоритъ авторъ, исполнялъ въ отношеніи принадлежащихъ къ его имѣнію селеній тѣ же обязанности, что и сельскія общины, только что кромѣ того ему принадлежала и власть полицейскаго управленія. Изъ этихъ трехъ элементовъ, т. е. городовъ, сельскихъ общинъ и отдѣльныхъ помѣщичьихъ владѣній составлялись Kreisstände; но насколько равномѣрно были представлены эти общественныя соединенія, видно изъ того, что изъ всего количества членовъ, составлявшихъ окружные Kreistag'и, 10 тыс. было Grossgrundbesitzer'овъ и только 1954 представителей городовъ и селеній ([1]).

Далѣе авторъ характеризуетъ новое прусское самоуправленіе. Чтобы ввести самоуправленіе, говоритъ онъ, надо было начальственную власть изъ рукъ Landrath'а и землевладѣльцевъ перенести на представителей общества. Образцемъ для этого былъ городской уставъ 1808 года. Законъ 1872 г. сдѣлалъ, говоритъ авторъ, слѣдующее: 1) уничтожилъ наслѣдственную власть помѣщиковъ, слѣдовательно, тѣ послѣдніе феодальные остатки, которые пережили реформы Stein'а; 2) разложилъ должность Landrath'а на мѣстные магистраты, состоящіе изъ гражданъ не на жалованьи и назначаемыхъ короной (?); 3) удержалъ принципъ коллегіальнаго управленія; 4) привелъ мѣстные комитеты въ связь съ центральными (Kreisausschuss); 5) далъ Kreistag'у совершенно новую организацію съ представительствомъ различныхъ соціальныхъ элементовъ округа и уничтожилъ его совѣщательный характеръ, снабдивши его важными реальными аттрибутами; 6) сдѣлалъ Landrath'а первымъ чиновникомъ въ округѣ, на обязанность котораго

([1]) Ibid. S. 76.

возложено исполненіе закона; но вмѣсто съ тѣмъ Landrath утратилъ свою прежнюю единоличную власть, такъ какъ теперь онъ является лишь президентомъ исполнительнаго учрежденія, имѣющаго коллегіальный характеръ; 7) наконецъ, законъ 1872 года установилъ общую для всѣхъ податную систему. Далѣе авторъ излагаетъ, въ общихъ чертахъ, организацію Amts-Bézirk'овъ и ихъ учрежденій и переходитъ къ разсмотрѣнію организаціи Kreistag'а. Kreistag образуется чрезъ выборы тремя избирательными коллегіями, которыя отчасти напоминаютъ прежніе провинціальные чины, но преимущества Gutsherren теперь покоются, говоритъ авторъ, уже не на кастовомъ началѣ, но на поземельномъ владѣніи, при чемъ и количественныя отношенія между представителями отдѣльныхъ общественныхъ группъ улучшились въ смыслѣ бóльшей равномѣрности. Соединеніе сельскихъ общинъ съ мелкими самостоятельными поземельными собственниками, принадлежащими отчасти къ низшему дворянству, а также съ промышленниками, уничтожаетъ кастовый характеръ представительства крестьянскаго сословія. Такимъ образомъ, заключаетъ авторъ, всѣ классы общества призваны къ самоуправленію по мѣрѣ ихъ способностей ([1]). Сравнивая новую организацію Kreistag'а съ прежней и находя въ ней достоинства, которыхъ не было ранѣе, авторъ идетъ, какъ видимъ уже слишкомъ далеко. Представительство отдѣльныхъ сословій въ Kreistag'ѣ сдѣлалось дѣйствительно нѣсколько болѣе равномѣрнымъ, нежели въ прежнихъ Kreisstände, но отсюда еще далеко до представительства по мѣрѣ способностей. Извѣстно, что основаніемъ для участія въ окружномъ самоуправленіи въ Пруссіи являются вовсе не способности, а имущественный цензъ. Но изъ заявленія автора, по крайней мѣрѣ, можно заключить, что самъ онъ стоитъ за представительство отдѣльныхъ классовъ по мѣрѣ ихъ способностей.

Въ заключеніе авторъ слѣдующимъ образомъ характеризуетъ новое прусское самоуправленіе: „особенность устанавливаемой закономъ 1872 года системы самоуправленія заключается въ томъ, что она допускаетъ компромиссъ между тремя господствующими системами: 1) соціальной, ста-

([1]) Ibid. S. 82.

вящей общество выше государства; 2) бюрократической, ставящей государство выше общества и 3) системой Selbstregierung, считающей государство и общество двумя различными сторонами одного цѣлаго".

Вотъ въ общихъ чертахъ содержаніе разсматриваемой нами книги. Если она имѣетъ нѣкоторое значеніе, характеризуя мѣстное самоуправленіи въ Пруссіи, то въ смыслѣ теоретическомъ, подобно сочиненію Tellkampf'а, значеніе это ничтожно.

Указанными трудами, можно сказать, и исчерпывается нѣмецкая спеціальная литература о самоуправленіи. Если и можно еще указать на сочиненіе *Lette* „Zur Reform der Kreis Ordnung und ländlichen Polizeiverwaltung", изданное въ 1868 году и брошюру *Friedenthal'я* „Uber die Grundgedanken der Kreisordnung", изданную въ 1872 году, то обѣ книги, касаясь исключительно прусскаго самоуправленія, теоретическаго значенія, по отношенію къ занимающему насъ вопросу, не имѣютъ ни какого. Первое соч. важно, главнымъ образомъ, въ историческомъ отношеніи, второе ставитъ себѣ цѣлью уясненіе и оправданіе закона 1872 года о самоуправленіи въ Пруссіи, т. е., касается современнаго его состоянія. Правда, по нѣкоторымъ замѣчаніямъ Friedenthal'я, можно заключить, что въ своихъ воззрѣніяхъ на самоуправленіе вообще онъ придерживается теоріи Gneist'а, такъ какъ центръ тяжести мѣстнаго самоуправленія лежитъ, по его мнѣнію, въ почетныхъ должностяхъ. Въ самоуправленіи, говоритъ авторъ, каждый гражданинъ въ тоже время и государственный чиновникъ; истинный народный суверенитетъ состоитъ въ томъ, что народъ вступаетъ въ службу государства; органы самоуправленія дѣйствуютъ какъ слуги закона, какимъ бы путемъ имъ не были переданы функціи (1). Однако у автора встрѣчаются и парадоксальныя положенія: такъ, напримѣръ, подъ автономіей самоуправленія онъ понимаетъ децентрилизацію законодательства (2), что въ принципѣ совершенно не вѣрно; органы самоуправленія суть органы управленія, но не законодательства.

(1) *Friedenthal*. Uber die Grundgedanken der Kreis-Ordnung. S. 18 u. ff.

(2) Ibid. S. 17.

Этимъ мы и закончимъ разсмотрѣніе нѣмецкой специальной литературы о самоуправленіи Изъ вышеизложеннаго слѣдуетъ, что литература эта крайне бѣдна вообще, а въ отношеніи занимающаго насъ вопроса объ организаціи самоуправленія въ соціальномъ отношеніи и вовсе не существуетъ. Двѣ, три мысли, два, три общія положенія, которыя мы встрѣчаемъ то тамъ, то сямъ въ вышеразсмотрѣнныхъ нами сочиненіяхъ—вотъ все, что имѣется въ нѣмецкой литературѣ по этому вопросу.

5.

Перейдемъ къ разсмотрѣнію французской спеціальной литературы о мѣстномъ самоуправленіи.

Къ сожалѣнію, мы уже здѣсь же принуждены замѣтить, что французская спеціальныя литература о мѣстномъ самоуправленіи настолько же бѣдна, какъ и нѣмецкая. Подобно послѣдней она носитъ также почти исключительно національный характеръ, т. е. имѣетъ въ виду лишь французское самоуправленіе. Сочиненій, которыя разсматривали бы вопросъ объ организаціи самоуправленія принципіально, вовсе не существуетъ. Тѣ немногія сочиненія, которыя изслѣдуютъ мѣстное самоуправленіе во Франціи, излагаютъ по преимуществу, положительное законодательство. Лишь единичныя изслѣдованія сдѣланы по методу сравнительно-историческому. Сравнительно большее число трудовъ имѣетъ чисто историческій характеръ. Нѣкоторыя изъ относимыхъ нами къ этой категоріи сочиненій разсматриваютъ мѣстную, по преимуществу провинціальную или департаментскую, администрацію вообще, слѣдовательно, не только мѣстное самоуправленіе, но и мѣстное правительственное управленіе.

Къ сочиненіямъ, касающимся исключительно французскаго самоуправленія, принадлежатъ слѣдующія:

M. Achille Saint-Paul. Le conseil général et ses développements successifs, изданное въ 1878 году и составляющее ничто иное, какъ извлеченіе изъ изданнаго М. Блокомъ „Révue général d'administration". Авторъ ничего не говоритъ объ организаціи генеральныхъ совѣтовъ; онъ указываетъ лишь въ общихъ чертахъ на ихъ значеніе въ смыслѣ децентрализаціи, въ смыслѣ созданія департамента въ качествѣ юридической личности еще съ 1838 года. Департаментское самоуправленіе онъ счита-

етъ вполнѣ самостоятельнымъ. Реформа мѣстнаго управленія, произведенная во Франціи закономъ 10 Августа 1871 года, имѣла цѣлью, по мнѣнію автора, уменьшить власть префекта и центральныхъ органовъ и привлечь къ управленію самихъ гражданъ.

J. *Marie*. De l'administration départementale. Tome 1-er. Des conseils généraux. Paris 1882.

Авторъ этого сочиненія во введеніи указываетъ прежде всего на тотъ, по его мнѣнію, замѣчательный фактъ, что французская администрація существовала незыблемо при всевозможныхъ политическихъ порядкахъ, спасая страну отъ потрясеній, сохраняя порядокъ и миръ. Эта особенность французской администраціи унаслѣдована, по мнѣнію автора, отъ римской имперіи. Въ средніе вѣка административной власти не существовало, но съ появленіемъ королевской абсолютной власти она начинаетъ развиваться и въ XVII вѣкѣ достигаетъ своего апогея. Учредительное собраніе 1789 года первымъ долгомъ разграничило мѣстную администрацію отъ центральной; оно хотя и установило повсюду коллективные органы, но въ тоже время организовало субординацію. Измученная революціей и войнами, Франція желала мира; результатомъ этого является Наполеонъ I, а съ нимъ и деспотизмъ. Тѣмъ не менѣе, законъ 28 Pluviôse VIII года остался основой для современной французской администраціи. Установленіе мѣстной администраціи менѣе централизованной было дѣломъ труднымъ. Только послѣ 1830 года правительство подъ давленіемъ общественнаго мнѣнія стремится осуществить мѣры децентрализаціи управленія. Съ этого момента генеральные совѣты получаютъ свое вліяніе, которое постепенно увеличивается; революція 1848 года даетъ дальнѣйшій толчекъ, но режимъ 1852 года прервалъ поступательное движеніе. Наконецъ, законъ 10 Августа 1871 года является, по мнѣнію автора, самой существенной и полной мѣрой для проведенія въ жизнь децентрализаціи управленія. Авторъ называетъ этотъ законъ достойнымъ удивленія. Таково, въ общихъ чертахъ, содержаніе введенія разсматриваемаго сочиненія. Затѣмъ, въ самомъ сочиненіи авторъ уже съ гораздо большими подробностями останавливается на исторіи мѣстнаго управленія во Франціи и на современной его организаціи.

Авторъ разсматриваетъ исторію мѣстнаго самоуправленія, начиная съ дореволюціоннаго періода и останавливаясь далѣе на всѣхъ важнѣйшихъ законодательныхъ актахъ и событіяхъ. Сюда принадлежатъ: учрежденіе провинціальныхъ собраній въ 1787 и 88-мъ годахъ; законъ 22 Дек. 1789 года; констит. 3 сент. 1791 года; законъ 14 Фрим. II года; конст. 5 Фрукт. III года; законъ 28 Мессидора IV года; законъ 28 Плювіоза VIII года; законъ 2 Вентоза XIII года; законъ 10 Мая 1838 года; 22 Іюня 1833 года; 18 Іюля 1866 года; 25 Сентября 1870 года; 29 марта 1871 года и, наконецъ, 10 Августа 1871 года. Мы не войдемъ однако въ изложеніе этой исторической части, такъ какъ исторія мѣстнаго самоуправленія во Франціи будетъ изложена нами ниже, тѣмъ болѣе, что авторъ разсматриваемаго нами сочиненіи съ своей стороны не дѣлаетъ ни какихъ замѣчаній, ограничиваясь простымъ изложеніемъ сущности вышеприведенныхъ законодательныхъ актовъ. Тоже самое надо сказать и о той части сочиненія, гдѣ авторъ излагаетъ современную организацію департаментскаго самоуправленія. Такъ какъ эта организація точно также будетъ изложена нами ниже, то мы невойдемъ въ разсмотрѣніе и этой части сочиненія.

M. E. M. Flayelle. Conseils généraux de département. Du budget départementale. Paris. 1884.

Сочиненіе Flayelle'я не относится прямо къ организаціи самоуправленія, но, какъ это видно и изъ заглавія, имѣетъ въ виду разсмотрѣніе финансовой стороны департаментскаго управленія. Тѣмъ не менѣе, въ первыхъ двухъ главахъ авторъ останавливается и на устройствѣ органовъ самоуправленія, разсматривая его и въ историческомъ отношеніи. Останавливаясь на исторіи французскаго самоуправленія, авторъ говоритъ прежде всего о состояніи провинціальнаго управленія въ дореволюціонный періодъ, разграничивая при этомъ, подобно другимъ изслѣдователямъ, pays d'Etats отъ pays d'élections и указывая на громадное вліяніе—въ первыхъ провинціальныхъ собраній или штатовъ, во вторыхъ—интендантовъ. На сколько полезной и плодотворной была, по мнѣнію автора, дѣятельность первыхъ, настолько же подавливающей и задерживающей всякое развитіе дѣятельность послѣднихъ; отсюда и различная степень

благосостоянія въ тѣхъ и другихъ провинціяхъ ([1]) Замѣтивши далѣе, что съ конца царствованія Людовика XIV было положено основаніе для административной реформы, такъ какъ къ этому времени интенданты въ тѣхъ провинціяхъ, гдѣ не было штатовъ, довели страну до полнаго истощенія, авторъ излагаетъ и разсматриваетъ тѣ многочисленные проэкты реформы мѣстнаго управленія, которые были выработаны тѣми или другими государственными дѣятелями. Сюда принадлежатъ проэкты: Фенелона, Тюрго, Некера, Калона, Ломени де-Бріена, въ разсмотрѣніе содержанія которыхъ мы здѣсь не войдемъ, такъ какъ считаемъ болѣе удобнымъ остановиться на этомъ при изложеніи исторіи французскаго мѣстнаго самоуправленія, что будетъ сдѣлано нами въ одной изъ слѣдующихъ главъ. По разсмотрѣніи вышеприведенныхъ проэктовъ, авторъ останавливается и на законодательныхъ актахъ, имѣвшихъ въ виду реформу мѣстнаго управленія ([2]), хотя и дѣлаетъ это не съ такой подробностью и основательностью, какъ другіе изслѣдователи; впрочемъ, авторъ, по самой своей задачѣ и не обязанъ былъ входить въ болѣе подробное изложеніе. Затѣмъ авторъ переходитъ къ бюджету, разсматриваетъ различныя стадіи въ развитіи законодательства по этому предмету, содержаніе бюджета и т. п., на чемъ мы останавливаться не будемъ. Въ заключеніе замѣтимъ, что существеннымъ нововведеніемъ закона 10 Августа 1871 года является, по мнѣнію автора, согласному, впрочемъ, съ мнѣніями многихъ другихъ изслѣдователей, департаментская коммиссія, цѣль которой развитіе мѣстной иниціативы и распространеніе сферы дѣятельности генеральныхъ совѣтовъ. Самъ авторъ видитъ, однако, неудобство этого нововведенія въ томъ, что, съ появленіемъ департаментскихъ коммиссій, возникли коллизіи между ними и префектами. Онъ признаетъ поэтому лучшими тѣ порядки, которые существуетъ въ этомъ отношеніи, т. е. въ отношеніи исполнительныхъ органовъ мѣстнаго самоуправленія, въ Бельгіи ([3]).

([1]) *Flagelle.* Conseils généraux de département. P. 1—12.
([2]) Ibid. P. 26—35.
([3]) Ibid: P, 61.

Ernest Aubergé. Etude sur l'administration provinciale avant 1789. Les assemblées provinciales sous Louis XVI et spécialement celle tenue á Melun en 1787. Meaux 1878.

Маленькій этюдъ автора имѣетъ въ виду показать общій характеръ и значеніе провинціальныхъ собраній до 1789 года. Сначала онъ разсматриваетъ должность интендантовъ и отзывается объ ней не съ похвалой; указываетъ между прочимъ, что въ pays d'Etats, гдѣ интенданты пользовались только полицейской властью, положеніе населенія было лучшее. Затѣмъ авторъ въ общихъ чертахъ говоритъ объ организаціи провинціальныхъ собраній или Etats и ихъ аттрибутахъ и переходитъ къ изложенію проэкта Некера относительно учрежденія провинціальныхъ собраній въ pays d'élections. Упомянувши, что такія собранія дѣйствительно были образованы въ нѣкоторыхъ провинціяхъ, авторъ останавливается спеціально на провинціальномъ собраніи провинціи Ile de France, имѣвшемъ мѣсто въ гор. Melun 11 Августа 1787 года. Онъ излагаетъ подробно составъ этого собранія и ходъ занятій, предметы обсужденія и проч. Сказавъ, что собранія эти были уничтожены революціей, авторъ съ похвалой и любовью отзывается о первыхъ членахъ этихъ собраній, указывая между прочимъ на то, что многіе изъ этихъ членовъ погибли на эшафотѣ во время революціи.

Если этюдъ Aubergé представляетъ лишь общую историческую характеристику, то сочиненіи виконта *de Luçay*, вышедшее еще въ 1871 году, является обстоятельнымъ историческимъ изслѣдованіемъ. Оно носитъ заглавіе. Les assemblées provinciales sous Louis XVI et les divisions administratives de 1789. Такой же характеръ носятъ изслѣдованія *M. Léonce de Lavergne'я* – Les assemblées provinciales sous Louis XVI. 1879 и *Flandin'a*—Des assemblées provinciales dans l'empire romain et dans l'ancienne France. Des conseils généraux de département. Послѣднее сочиненіе носитъ впрочемъ, не исключительно историческій характеръ. Вторая его часть посвящена обстоятельному комментированію законовъ, касающихся генеральныхъ совѣтовъ, главнымъ образомъ, закона 10 Августа 1871 года. *Chatelleir*. Adminisration collective de la France avant et depuis 1789. Вообще надо сказать, что французская историческая литература о мѣстномъ самоуправленіи довольно богата; мы,

однако, не войдемъ здѣсь въ ея разсмотрѣніе и изложеніе, такъ какъ во 1) она не касается спеціально занимающаго насъ здѣсь вопроса о воззрѣніяхъ французскихъ ученыхъ на мѣстное самоуправленіе вообще; во 2) нѣкоторыхъ изъ сочиненій этой категоріи мы коснемся ниже, при изложеніи исторіи мѣстнаго самоуправленія во Франціи.

Наконецъ, во французской литературѣ о мѣстномъ самоуправленіи существуетъ нѣсколько сочиненій, носящихъ сравнительный и даже отчасти сравнительно-историческій характеръ. Изъ сочиненій этой категоріи упомянемъ прежде всего о трудѣ *Ferron'a*, носящемъ заглавіе: Institutions municipales et provinciales comparées. Organisation locale en France et dans les autres pays de l'Europe,—comparaison —influence des institutions locales sur les qualités politiques d'un peuple et sur le gouvernement parlementaire,—reformes. Paris. 1884.

Авторъ дѣлитъ свой трудъ на три части: первая часть обнимаетъ исторію организаціи мѣстнаго—муниципальнаго и провинціальнаго управленія во Франціи, начиная съ періода, предшествовавшаго 1789 году. Затѣмъ, онъ послѣдовательно разсматриваетъ: организацію мѣстнаго управленія 1789 года, 1793 и III года (1795), VIII-го года, состояніе этой организаціи во время реставраціи, во время режима 1830 года, при второй республикѣ и второй имперіи, наконецъ, во время третьей республики. Послѣдняя глава (IX) этой части расматриваетъ, слѣдовательно, уже современную организацію мѣстнаго управленія во Франціи, главнымъ же образомъ законъ 10 Авг. 1871 года. Во второй части авторъ излагаетъ организацію мѣстнаго управленія въ 12 главнѣйшихъ государствахъ Европы и сравниваетъ ее съ организаціей мѣстнаго управленія во Франціи. При разсмотрѣніи организаціи иностранныхъ государствъ, авторъ не ограничивается изложеніемъ ея современнаго состоянія, но, въ большинствѣ случаевъ, излагаетъ ее исторически. Двѣ послѣднія главы второй части посвящены наиболѣе подробному разсмотрѣнію и изложенію исторіи и современной организаціи мѣстнаго управленія въ Англіи и сравненію его съ мѣстнымъ же управленіемъ Франціи. Въ третьей и послѣдней части авторъ говоритъ о тѣхъ реформахъ, которыя, по его мнѣнію, желательны въ организаціи муниципальнаго и департаментскаго управ-

ленія Франціи. Эта послѣдняя часть служитъ какъ бы выводомъ изъ историко-сравнительнаго изученія организаціи мѣстнаго самоуправленія во Франціи и другихъ европейскихъ государствахъ. Здѣсь авторъ высказываетъ также свой взглядъ на значеніе мѣстнаго самоуправленія для народной жизни и выясняетъ ту цѣль, къ которой должно стремиться при реорганизаціи самоуправленія во Франціи. Мѣстное самоуправленіе оказываетъ, по мнѣнію автора, весьма значительное вліяніе на способность народа къ политической жизни, на развитіе въ немъ уваженія къ власти, на патріотизмъ и готовность служить общественнымъ интересамъ, на общественную солидарность, парламентарное правленіе, наконецъ, вообще на прогрессъ и цивилизацію.

Авторъ не даетъ точнаго опредѣленія понятію о самоуправленіи, предполагая его, вѣроятно, уже установившимся; онъ ограничивается лишь противоположеніемъ его бюрократическому управленію и въ этомъ случаѣ относится къ порядкамъ собственнаго отечества съ примѣрнымъ безпристрастіемъ, ни мало не маскируя и не оправдывая существующую здѣсь систему управленія, въ значительной степени, носящую бюрократическій характеръ. Этой системой авторъ, между прочимъ, объясняетъ тѣ великія бѣдствія, которыя не разъ обрушивались на Францію. Чѣмъ менѣе населеніе участвуетъ въ административной жизни, говоритъ авторъ, тѣмъ болѣе оно восприимчиво къ утопическимъ идеямъ, т. е. къ тѣмъ, которыя не принимаютъ въ расчетъ ни постепенный ходъ развитія, ни привычки, ни нравы, ни время необходимое для производства той или другой реформы, тѣмъ болѣе это населеніе довѣряется людямъ, которые приводятъ его къ погибели. Только дѣйствительное участіе населенія въ административной жизни государства дѣлаетъ его способнымъ къ политической жизни; въ этомъ случаѣ, мѣстное самоуправленіе играетъ такую же роль въ дѣлѣ политическаго развитія народа, какую элементарная школа играетъ въ дѣлѣ развитія интеллектуальнаго ([1]). Самоуправленіе, говоритъ далѣе авторъ, воспитываетъ въ народѣ уваженіе къ власти, такъ какъ въ

([1]) *Ferron*. Institutions municipales et provinciales. p. 458—464.

этомъ случаѣ граждане, являясь сами, до извѣстной степени, представителями власти, уважаютъ лишь самихъ себя([1]). Самоуправленіе развиваетъ въ населеніи также патріотизмъ и готовность служить общественнымъ интересамъ, такъ какъ здѣсь граждане на дѣлѣ убѣждаются, что забота объ общественномъ благѣ есть въ сущности забота о самихъ себѣ ([2]); оно установляетъ затѣмъ солидарность между общественными классами, уничтожаетъ антогонизмъ между имущими и неимущими, такъ какъ даетъ возможность всѣмъ одинаково заботиться объ общественныхъ мѣстныхъ интересахъ; здѣсь, именно въ этой сферѣ, люди научаются уважать другъ друга ([3]); наконецъ, оно оказываетъ благотворное вліяніе на цивилизацію вообще, такъ какъ обусловливаетъ возможность въ дѣлѣ реформъ иниціативы самого общества, знакомаго съ мѣстными нуждами и потребностями конечно въ гораздо большей степени, нежели единичные правительственные органы. Кромѣ того, развитіе цивилизаціи какого либо народа обусловливается, въ значительной степени, развитіемъ народнаго характера и политическаго смысла, а самоуправленіе представляетъ для этого обширную арену ([4]). Въ подтвержденіе всѣхъ этихъ положеній авторъ ссылается, по преимуществу, на Англію и Америку; съ другой стороны, приводя въ примѣръ собственное отечество, авторъ объясняетъ, что здѣсь не могли проявиться всѣ тѣ результаты, которые обусловливаются истиннымъ самоуправленіемъ, такъ какъ послѣдняго здѣсь не существуетъ. Если законъ 10 Августа 1871 года и расширилъ сферу компетенціи генеральныхъ совѣтовъ, то все же самое исполненіе, по прежнему, осталось въ рукахъ префекта; между тѣмъ, польза самоуправленія и заключается именно въ томъ, что граждане сами, непосредственно, участвуютъ въ управленіи своей личной дѣятельностью. Находя организацію самоуправленія во Франціи крайне не совершенной, авторъ имѣетъ при этомъ въ виду исключительно политическую сторону этой организаціи, т. е. самостоятельность органовъ самоуправленія въ отношеніи правительства, ни сколько не

([1]) ibid. p. 465—468.
([2]) ibid. p. 468—473.
([3]) ibid. p. 474—482.
([4]) ibid. p. 498—514.

касаясь соціальной стороны этой организаціи, т. е. степени участія въ самоуправленіи различныхъ общественныхъ классовъ.

Въ заключеніи своего труда авторъ говоритъ о тѣхъ реформахъ мѣстнаго самоуправленія, которыя, по его мнѣнію, желательны для Франціи. Эти реформы говоритъ авторъ, должны покоиться на трехъ принципахъ, которые являются принципами и условіями самоуправленія. Первый изъ этихъ принциповъ заключается въ томъ, чтобы оставить правительственному управленію лишь то, что непосредственно касается цѣлаго государства. Второй принципъ состоитъ въ томъ, чтобы дать возможность участвовать въ администраціи наивозможно бо́льшему количеству гражданъ и при томъ не только въ обсужденіи мѣстныхъ интересовъ, но и въ исполненіи самыхъ мѣръ, направленныхъ къ удовлетворенію мѣстныхъ потребностей, такъ какъ дѣятельность-то именно и развиваетъ соціальныя и политическія способности народа. Третій принципъ самоуправленія заключается въ отвѣтственности предъ самой страной всѣхъ тѣхъ, кто принимаетъ участіе въ администраціи, т. е. въ отвѣтственности предъ судебной властью (1).

Мы далеко не исчерпали всѣмъ вышеизложеннымъ содержанія всего сочиненія Ferron'a, а указали лишь на тѣ предметы или вопросы, на которыхъ авторъ останавливается и отчасти выяснили какъ характеръ изложенія, такъ и руководящія идеи. Но книга Ferron'a, по мимо ея исторической стороны и богатства собраннаго матеріала, относительно организаціи самоуправленія въ различныхъ европейскихъ государствахъ, крайне богата мыслями и принадлежитъ вообще къ разряду тѣхъ книгъ, которыя не часто встрѣчаются не только во французской, но и въ обще-европейской политической литературѣ. Поэтому тѣ похвальные отзывы объ этомъ сочиненіи, которые мы находимъ въ журналахъ; La Loi (2) и Nouvelle revue (3), являются вполнѣ справедливыми.

Къ этой же категоріи сочиненій принадлежитъ трудъ

(1) ibid. p. 515—522.
(2) № du 23 Avril 1884.
(3) du 1 er Iuillet. 1884.

г. *Demombynes*, вышедшій первымъ изданіемъ въ 1881 году, вторымъ въ 1883 году, подъ заглавіемъ: les constitutions europèennes. Parlements. Conseils provinciaux et communaux, et organisation judiciaire dans les divers Etats de l'Europe. 2 volumes.

Какъ видно уже и изъ заглавія, сочиненіе Демомбиня не настолько спеціально, какъ сочиненіе Феррона, такъ какъ онъ задался мыслью изложить не только устройство органовъ мѣстнаго самоуправленія въ различныхъ европейскихъ государствахъ, но и организацію законодательныхъ и судебныхъ учрежденій. Такимъ образомъ, трудъ Демомбиня относится къ занимающему насъ вопросу только отчасти. Говоря о провинціальныхъ, окружныхъ и коммунальныхъ совѣтахъ, авторъ излагаетъ ихъ организацію, аттрибуты, ихъ отношенія къ власти исполнительной, а также избирательные законы. По каждому вопросу и для каждой страны, разсматриваемой авторомъ, онъ дѣлаетъ историческія указанія. Въ то время какъ Ferron изложилъ организацію и характеръ мѣстнаго самоуправленія въ 12 главнѣйшихъ государствахъ Европы, Demombynes останавливается на всѣхъ европейскихъ государствахъ, не исключая даже самыхъ маленькихъ германскихъ государствъ. Но у Демомбиня мы почти вовсе не находимъ теоретическихъ указаній, такъ какъ все вниманіе автора было поглощено основательнымъ изученіемъ и изложеніемъ положительнаго законодательства. Въ этомъ послѣднемъ отношеніи сочиненіе автора имѣетъ огромную цѣнность и, по справедливости, заслужило крайне похвальные отзывы во французской [1], нѣмецкой [2] и испанской [3] литературахъ.

Сравнительно историческій характеръ носитъ также соч. *Ferrand'a* „Les institutions administratives en France et á l'étranger. Des réformes á apporter á notre législation sur la commune et département, вышедшее въ 1879 году.

Авторъ дѣлитъ свое сочиненіе на пять главъ и при-

(1) См. журн. *La loi*. 4 Avril 1884. La république française du 4 Août 1883. La Gasette de tribunaux 24 Août 1883. Archives diplomatiques, Février 1884.

(2) Centralblatt für Rechtswissenschaft. April 1884.

(3) Jornal do Commercio 27 Decembre. 1883.

ложеніе. Въ первой главѣ авторъ объясняетъ, что нравы, способности, и политическій режимъ народа зависятъ въ значительной степени отъ мѣстныхъ учрежденій. Во второй главѣ онъ доказываетъ, что французскія мѣстныя учрежденія, начиная съ 1814 года не позволяли, надлежащимъ образомъ, ни осуществлять конституціонный режимъ, ни выносить его. Въ третьей главѣ авторъ останавливается на разсмотрѣніи вопроса, какимъ образомъ главнѣйшіе народы Европы, имѣющіе конституціонное правленіе, оказываются способными къ этому режиму и какъ предохраняютъ себя отъ его опасностей. Въ четвертой главѣ онъ разсматриваетъ, посредствомъ какихъ реформъ Франція могла бы уничтожить противоположность между административной и политической системой, установить самоуправленіе страны, сдѣлаться способной къ этому режиму и предохранить себя отъ его опасностей. Въ пятой главѣ авторъ говоритъ о тѣхъ возраженіяхъ, которыя вызываются предлагаемыми реформами. Въ концѣ сочиненія помѣщено приложеніе важнѣйшихъ административныхъ законовъ и распоряженій Италіи, Бельгіи, Австро-Венгріи, отчасти Швейцаріи, Германіи и другихъ государствъ.

Желая показать, что политическое устройство государства находится въ большой зависимости отъ характера мѣстнаго управленія, авторъ указываетъ на тѣсную связь между тѣмъ и другимъ. Онъ говоритъ, что существуютъ три системы управленія: централизованная, исключающая вовсе участіе гражданъ въ управленіи; она, слѣдовательно, не можетъ сдѣлать ихъ способными къ политическому самоуправленію; эта система свойственна абсолютной монархіи; децентрализованная, дающая возможность самимъ гражданамъ отправлять административныя функціи и тѣмъ самымъ дѣлающая ихъ способными къ самоуправленію политическому; безъ децентрализованнаго управленія конституціонныя государства быстро превращаются въ абсолютныя. Третья система управленія состоитъ въ томъ, что дѣйствительное управленіе сосредоточивается въ рукахъ правительственныхъ чиновниковъ, но и граждане не исключены вполнѣ отъ участія въ этомъ управленіи, только что это участіе посредственное и не настолько значительное, чтобы развивать въ населеніи конституціонные нравы и привычки. Въ этомъ послѣднемъ случаѣ, который именно и имѣ-

етъ мѣсто во Франціи, ни правительство не имѣетъ достаточно возможности управлять націей, ни нація управляться сама собой [1]. Мы, съ своей стороны, замѣтимъ здѣсь, что французскіе ученые весьма не рѣдко отождествляютъ, какъ это дѣлаетъ и Ferrand, децентрализацію съ самоуправленіемъ, что конечно, неправильно, такъ какъ децентрализація можетъ имѣтъ мѣсто и при исключительно правительственномъ управленіи Желая далѣе доказать, что Франція до настоящаго времени не могла надлежащимъ образомъ пользоваться конституціоннымъ режимомъ, въ силу именно неудовлетворительной организаціи своихъ мѣстныхъ учрежденій, авторъ излагаетъ въ общихъ чертахъ исторію мѣстнаго управленія, откуда и выводитъ, что мѣстныя учрежденія Франціи до настоящаго времени служили лишь цѣлямъ центральной влести [2]. Авторъ, сравнивая далѣе административную организацію Франціи съ такой же организаціей въ другихъ государствахъ, замѣчаетъ, что въ большей части государствъ эта организація покоится на принципѣ раздѣленія общегосударственныхъ интересовъ отъ мѣстныхъ, между тѣмъ какъ во Франціи господствуетъ всемогущество государства, поглащая мѣстную самостоятельность [3]. Во всѣхъ государствахъ, говоритъ онъ, въ мѣстномъ управленіи участвуетъ значительная часть мѣстныхъ жителей, между тѣмъ какъ во Франціи вся власть сосредоточена въ рукахъ двухъ или трехъ чиновниковъ; авторъ разумѣетъ здѣсь, по преимуществу, власть исполнительную [4]. Продолжая далѣе сравненіе, авторъ находитъ, что во всѣхъ конституціонныхъ государствахъ община и провинція управляются сами собою подъ наблюденіемъ государства, что благодаря этому граждане получаютъ навыкъ къ занятію политическими вопросами вообще и вопросами своей мѣстности въ частности, что вмѣстѣ съ тѣмъ дѣлается возможной мѣстная инициатива, развивается сознаніе отвѣтсвенности, любовъ къ родинѣ, уваженіе къ власти и проч. Во всемъ этомъ, напротивъ во Франціи, по мнѣнію автора,

(1) *M. I Ferrand*. Les institutions administratives. p. 3—10
(2) Ferrand. p. 13—75.
(3) ibid. p. 61—94.
(4) ibid. p. 94—124.

замѣчается большой недостатокъ, благодаря именно отсутствію истиннаго самоуправленія ([1]). Указавши на все это, Ferrand предлагаетъ реформу мѣстнаго управленія, которая заключается въ слѣдующемъ. Прежде всего надо отдѣлить, какъ это сдѣлано въ другихъ государствахъ, общегосударственные интересы отъ мѣстныхъ, предоставивши заботу о первыхъ правительству и его мѣстнымъ агентамъ и органамъ, о послѣднихъ—органамъ мѣстнаго самоуправленія. Генеральные совѣты должны имѣть право не только дѣлать постановленія по всѣмъ мѣстнымъ вопросамъ, но, подъ контролемъ правильства, и приводить эти постановленія въ исполненіе, чрезъ свои собственные органы; за префектомъ же должно остаться лишь завѣдываніе общегосударственными дѣлами департамента. Вмѣсто окружныхъ совѣтовъ авторъ предлагаетъ учредить кантональные ([2]). Въ заключеніе авторъ останавливается на тѣхъ возраженіяхъ, которыя обыкновенно дѣлаются по поводу децентрализаціи управленія. Онъ замѣчаетъ при этомъ, что централизація политическая не рѣдко смѣшивается съ административной. Однимъ изъ важныхъ возраженій является указанія на то, что при децентрализаціи ослабляется государство и его властъ; это совершенно справедливо, говоритъ авторъ, въ отношеніи той децентрализаціи, которая существуетъ во Франціи; но тамъ, гдѣ организовано истинное самоуправленіе, дѣйствующее подъ контролемъ правительства, бояться этого нечего. Несправедливо также то, что децентрализація не совмѣстима съ всеобщей подачей голосовъ; скорѣе это можно сказать о централизаціи; дальнѣйшимъ возраженіемъ является указаніе на унитарныя традиціи Франціи и на то, что къ самоуправленію способна только англо-саксонская раса. Авторъ замѣчаетъ, что самыя традиціи эти воспитаны централизаціонной системой управленія и, во всякомъ случаѣ, являются ошибкой достойной сожалѣнія, что унитарная система противорѣчитъ конституціонному режиму, что романская раса способна къ самоуправленію, такъ какъ это доказывается Португаліей, Испаніей и Италіей, что наконецъ, при всѣхъ системахъ управленія, начиная съ 1815 года,

([1]) ibid. p. 125—156.
([2]) ibid. p. 160—206.

децентрализація считалась необходимой со стороны наиболѣе авторитетныхъ государственныхъ людей Франціи, каковы M. Royer—Collard, de Villéle, de Tocqueville, Vivien, Guisot и многіе другіе ([1]).

Таково, въ общихъ чертахъ, содержаніе книги Ferrand'а. Мы видимъ, что авторъ не останавливается ни на опредѣленіи самоуправленія, ни на принципахъ его организаціи. Главнымъ образомъ, его занимаетъ политическая сторона вопроса; достоинство мѣстнаго самоуправленія онъ видитъ въ мѣстной самостоятельности, въ участіи мѣстнаго населенія не только въ постановленіи рѣшеній, но и въ ихъ исполненіи. Авторъ хотя и разсматриваетъ самоуправленіе въ нѣкоторыхъ главнѣйшихъ государствахъ Европы, но лишь въ самыхъ общихъ, такъ сказать, принципіальныхъ чертахъ; чтобы дополнить такое изложеніе, онъ въ концѣ сочиненія прилагаетъ, какъ мы уже замѣтили, подлинный текстъ законовъ и распоряженій о самоуправленіи нѣкоторыхъ государствъ. Сюда относятся Италія, Бельгія, Австро-Венгрія, Швейцарія. Наконецъ, онъ дѣлаетъ указанія на нѣкоторыя литературныя пособія для ознакомленіи съ состояніемъ самоуправленія въ европейскихъ государствахъ, а также и на главнѣйшіе относящіеся сюда законы.

Къ этой же категоріи сочиненій принадлежитъ извѣстный трудъ Leroy—Beaulieu, носящій заглавіе „L'administration locale en France et en Angleterre" и вышедшій въ 1872 году.

Авторъ дѣлитъ свое сочиненіе на четыре части: въ первой излагается организація мѣстной администраціи во Франціи и Англіи вообще; во второй та же организація въ отношеніи отдѣльныхъ вѣтвей управленія, какъ то—полиціи безопасности, народнаго образованія, общественнаго призрѣнія, гигіены и проч.; въ третьей излагается финансовая система мѣстныхъ органовъ самоуправленія во Франціи и Англіи; наконецъ, въ четвертой авторъ говоритъ объ административныхъ реформахъ 1871 года во Франціи и о практическихъ мѣрахъ децентрализаціи. Такимъ образомъ, наиболѣе важными по содержанію являются для насъ части пер-

([1]) ibid. p. 209—232.

вая и послѣдняя. Но и здѣсь мы не находимъ ни опредѣленія мѣстнаго самоуправленія, ни теоретическихъ положеній относительно его организаціи. Сравнивая мѣстное самоуправленіе Франціи съ англійскимъ Selfgovernment, авторъ прежде всего останавливается на административныхъ подраздѣленіяхъ того и другаго государства и указываетъ на то, что подраздѣленія, въ особенности, крупныя какъ департаменты и графства, образовались въ Англіи путемъ историческимъ, во Франціи путемъ одного законодательнаго акта. Далѣе авторъ дѣлаетъ историческія указанія относительно мѣстнаго управленія во Франціи, говоритъ объ интендантахъ, pays d'Etats и pays d'élections, учрежденіи департаментовъ и революціонномъ законодательствѣ, префектахъ, совѣтахъ префектуры и генеральныхъ совѣтахъ послѣдняго времени; впрочемъ, въ первой части авторъ говоритъ лишь о дореформенномъ законодательствѣ; законъ же 1871 года разсматривается имъ въ послѣдней части. Авторъ, подобно другимъ изслѣдователямъ, доказываетъ несостоятельность существующей во Франціи административной централизаціи и безсиліе генеральныхъ совѣтовъ и вообще мѣстныхъ органовъ самоуправленія. Далѣе слѣдуетъ изложеніе администраціи въ Англіи; отличительными признаками послѣдней является: выполненіе административныхъ и судебныхъ функцій одними и тѣми же лицами, самостоятельность коллективныхъ органовъ мѣстнаго самоуправленія и ихъ многочисленный составъ; назначеніе наиболѣе главныхъ органовъ самоуправленія верховной властью. Авторъ характеризуетъ затѣмъ должности Шерифа, Лорда-Лейтенанта, мировыхъ судей и ихъ секретарей. Въ заключеніе главы авторъ замѣчаетъ, что организація эта совершенно своеобразна, выработалась въ теченіи многихъ вѣковъ и въ согласіи съ національнымъ характеромъ, что принципы этой организаціи не находятъ приложенія на континентѣ Европы и даже признаны негодными, какъ наприм. соединеніе административной и судебной власти въ рукахъ однихъ и тѣхъ же органовъ и проч. и что поэтому огульное подражаніе и перенесеніе этихъ порядковъ въ какую либо другую страну было бы крайне не разумно и могло бы привести къ самымъ плачевнымъ результатамъ. ([1]). Говоря въ послѣдней

([1]) *Leroy—Beaulieu*. L'administration locale. p. 1—61.

части о законѣ 10 Августа 1871 года, авторъ указываетъ на нововведенія этого закона и излагаетъ въ общихъ чертахъ его содержаніе. По его мнѣнію, законъ этотъ дѣлаетъ весьма крупный шагъ по пути къ административной децентрализаціи и истинному самоуправленію, но самъ по себѣ еще не вводитъ послѣдняго. Подобно другимъ изслѣдователямъ и ученымъ, авторъ думаетъ, что дальнѣйшія реформы мѣстнаго самоуправленія во Франціи должны быть въ смыслѣ расширенія самостоятельности и компетенціи генеральныхъ и другихъ совѣтовъ и въ смыслѣ ограниченія дѣятельности префекта сферою дѣлъ исключительно общегосударственныхъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ, по мнѣнію автора должны быть уничтожены совѣты префектуры, совѣты округовъ и супрефекты; вмѣсто того созданы кантональные совѣты и, такъ называемые, „conseils régionaux" ([1]). Хотя сочиненіе Leroy—Beaulieu и было удостоено награды со стороны академіи политическихъ и нравственныхъ наукъ, все же сдѣланныя имъ предложенія до сихъ поръ осуществлены не были.

Къ этой же категоріи сочиненій, принадлежитъ сочиненіе Hesse'a—L'administration provinciale et communale en France et en Europe, вышедшее въ 1870 году. Содержа въ себѣ изложеніе мѣстной административной организаціи во Франціи въ концѣ XVIII в. и до 70-хъ годовъ настоящаго ст. и знакомя съ административными учрежденіями другихъ главнѣйшихъ государствъ Европы, сочиненіе это интересно, въ особенности, помѣщеніемъ въ немъ нѣкоторыхъ подлинныхъ историческихъ документовъ.

Этимъ мы и закончимъ размотрѣніе французской спеціальной литературы о самоуправленіи.

Изъ изложеннаго, такимъ образомъ, видно, что французская спеціальная литература о мѣстномъ самоуправленіи еще болѣе бѣдна, нежели нѣмецкая; по крайней мѣрѣ, въ отношеніи принципіальнаго и теоретическаго изслѣдованія этого вопроса мы не нашли ни одного сочиненія; тѣмъ менѣе, конечно, мы имѣли возможности найти хотя бы одно сочиненіе посвященное спеціально размотрѣнію организаціи мѣстнаго самоуправленія въ отношеніи соціальномъ. Большинство французскихъ сочиненій о самоуправленіи посвящено изученію исторіи и современнаго законодательства относительно мѣстнаго самоуправленія во Франціи. Сочи-

([1]) ibid—p. 393—4.0.

пенія сравнительно-историческаго характера имѣютъ цѣлью также, по преимуществу, указать на то, что мѣстное самоуправленіе въ другихъ европейскихъ государствахъ стоитъ на высшей ступени развитія, нежели во Франціи и тѣмъ самымъ побудить французское правительство къ дальнѣйшимъ реформамъ.

Глава IV.

1.

Чтобы покончить съ вопросомъ объ организаціи мѣстнаго самоуправленія во французской и нѣмецкой литературѣ, намъ остается сдѣлать нѣсколько указаній на сочиненія по административному и государственному праву вообще, такъ какъ послѣднія обыкновенно содержатъ въ себѣ и разсмотрѣніе вопроса о мѣстномъ самоуправленіи.

Обратимся сначала къ литературѣ нѣмецкой, и остановимся на тѣхъ сочиненіяхъ, которыя появились въ промежутокъ времени съ 1872 года по настоящее время. Сюда относятся слѣдующія:

Hermann Roesler, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrerhts. I. Band Das sociale Verwaltungsrecht. 1-te Abth. 1872. 11-te Abth. 1873.

Взглядъ Roesler'а на самоуправленіе находится въ связи съ его воззрѣніемъ на управленіе вообще. Послѣднее, по его мнѣнію, есть дѣятельность не государственныхъ, но общественныхъ органовъ (¹). Самоуправленіе же, говоритъ Рёслеръ, состоитъ въ правомѣрномъ проведеніи соціальной свободы во всѣхъ отношеніяхъ культурной жизни (²). Надо думать, что подъ соціальной свободой авторъ понимаетъ въ данномъ случаѣ широкое участіе гражданъ въ сферѣ управленія. Между прочимъ онъ замѣчаетъ, что взглядъ Gneist'а на самоуправленіе какъ на выполненіе государственныхъ функцій, не можетъ быть признанъ правильнымъ (³). Изъ

(¹) *H. Roesler*. Lehrbuch. I. Band. S. 26.
(²) ibid. S. 43.
(³) ibid. S. 45.

органовъ самоуправленія Рёслеръ останавливается почему-то только на городскихъ и сельскихъ общинахъ, не упоминая ни объ округахъ (Kreis), ни о провинціяхъ. Объ устройствѣ мѣстныхъ органовъ самоуправленія мы не находимъ у него почти ничего. Онъ замѣчаетъ только, что, въ большинствѣ случаевъ, бѣднѣйшіе и наименѣе образованные классы общества исключаются изъ круга лицъ участвующихъ въ общинномъ управленіи; при этомъ упускаютъ изъ виду, говоритъ онъ, что въ общинѣ существуютъ потребности, которыя и касаются именно бѣдныхъ и необразованныхъ. Пренебреженіе этими классами населенія въ общинномъ устройствѣ имѣло то печальное послѣдствіе, что повсюду въ общинахъ первѣйшія и самыя общія потребности ежедневной жизни пренебрегались и въ отношеніи здоровья, чистоты, пищи и проч. бѣдныхъ классовъ господствовало равнодушіе достойное удивленія (1). Въ словахъ этихъ есть, конечно, значительная доля правды. Замѣтимъ только, что утвержденіе автора приложимо въ гораздо большей степени къ городскимъ общинамъ, нежели сельскимъ, такъ какъ въ послѣднихъ самое разграниченіе между богатыми и бѣдными, образованными и необразованными не можетъ быть проведено съ той рѣзкостью, какъ въ общинахъ городскихъ.

Hermann Schulze. Das preussische Staatsrecht auf Grundlage des deutschen Staatsrechts. 2 Bände. 1872—1877 (2).

Приступая къ изложенію своихъ воззрѣній на самоуправленіе, авторъ указываетъ прежде всего на принципы одинаково свойственные какъ абсолютизму и цезаризму, такъ и революціонному режиму—это однообразное проведеніе государственной воли отъ центра къ периферіи, однообразность учрежденій и чиновничества. Въ этомъ заключается механическое міровоззрѣніе, на основаніи котораго государственной власти непосредственно противопоставляется индивидуумъ; міровоззрѣніе это, говоритъ авторъ, господствуетъ у романскихъ народовъ, гдѣ замѣчается желаніе всѣхъ и каждаго допустить къ участію въ образованіи всемогущей государственной воли. Противоположность этому міровоззрѣ-

(1) ibid. S. 268—269.

(2) Cp. H. *Marquardsen*. Handbuch des öffentlichen Rechts. II. Band. 1884. S. 76 u. ff.

нію представляетъ германское міросозерцаніе, которое ищетъ основать свободу гражданъ на признаніи мелкихъ общественныхъ организмовъ, на развитіи ихъ самостоятельности, однимъ словомъ, на организаціи самоуправленія ([1]). „Сущность послѣдняго состоитъ въ томъ, что государство предоставляетъ самостоятельности своихъ гражданъ ту часть своихъ функцій, которая способна къ мѣстному ограниченію и завѣдыванію, но не въ изолированномъ индивидуальномъ положеніи, а въ организованныхъ постоянныхъ корпоротивныхъ союзахъ ([2])“. Каждый такой союзъ самоуправленія образуютъ личность съ особеннымъ устройствомъ, благодаря которому онъ въ состояніи обнаруживать свою волю. Союзы самоуправленія, говоритъ далѣе авторъ, слѣдуютъ другъ за другомъ въ строгой постепенности, начиная съ общинъ; что не посиламъ общинамъ, то завѣдуется округами (Kreis); что этимъ не посиламъ, завѣдуется провинціями и, наконецъ, государствомъ; такимъ образомъ, децентрализація состоитъ здѣсь въ томъ, что ближайшій союзъ выступаетъ лишь тогда, когда силы непосредственно низшаго союза недостаточны. Въ этой же послѣдовательности организуется подчиненность и надзоръ между союзами. Такіе союзы, по мнѣнію автора, возникаютъ, въ большинствѣ случаевъ, исторически, но не искуственно. Развитое государство опредѣляетъ лишь основныя формы ихъ, по скольку это необходимо для единства организаціи цѣлаго, такъ какъ организмы эти являются необходимыми членами самого государства ([3]). Организованныя корпораціи самоуправленія, съ собственой неприкосновенной правовой сферой, работающіе и соуправляющіе въ нихъ граждане въ свободныхъ почетныхъ должностяхъ— вотъ, по мнѣнію автора, идеалъ германскаго самоуправленія. Однако, при всей свободѣ самоуправленія, государственный верховный надзоръ есть необходимый регуляторъ самоуправленія; гарантіи противъ произвольности такого надзора должны лежать въ судебныхъ учрежденіяхъ ([4]). Далѣе авторъ въ общихъ чертахъ указываетъ на возникновеніе

([1]) *Hermann Schulze*. Das preussische Staatsrecht. §. 126.
([2]) ibid. § 127.
([3]) ibid. § 128.
([4]) ibid. § 129.

самоуправленія въ Германіи и Пруссіи, характеризуетъ сначала средневѣковую необузданность самоуправленія, затѣмъ подавленіе его абсолютнымъ и полицейскимъ государствомъ, наконецъ переходитъ къ настоящему столѣтію, которое онъ называетъ вѣкомъ возрожденія самоуправленія (1). Разсматривая далѣе организацію городскихъ и сельскихъ общинъ, авторъ останавливается спеціально на понятіи Gutsbezirk'а, какъ остаткѣ прежняго сословнаго управленія; тѣмъ не менѣе авторъ находитъ и въ настоящее время существованіе ихъ вполнѣ цѣлесообразнымъ. Изложивши затѣмъ исторію окружнаго и провинціальнаго самоуправленія въ Пруссіи въ теченіи первыхъ семидесяти лѣтъ настоящаго столѣтія (2), авторъ переходитъ къ изложенію и разсмотрѣнію Kreisordnung'а 1872 года. Послѣдній, по мнѣнію автора, имѣлъ задачей разрѣшить проблему настоящаго времени о соединеніи и примиреніи индивидуальной свободы съ государственнымъ порядкомъ. Достигнуть этой цѣли законъ стремится путемъ—1) децентрализаціи управленія, 2) самоуправленія округовъ, 3) управленія по законамъ (административная юстиція). Говоря далѣе объ организаціи Kreistag'а, авторъ замѣчаетъ, что новый законъ разрушаетъ прежній сословный принципъ, но не замѣняетъ его ни всеобщей подачей голосовъ, ни механическимъ налоговымъ цензомъ; онъ, напротивъ, основываетъ представительство на той общественной и хозяйственной системѣ группъ, которая, будучи естественной, соотвѣтствуетъ современнымъ отношеніямъ. О представительствѣ крупныхъ землевладѣльцевъ авторъ говоритъ слѣдующее: „благодаря ихъ (землевладѣльцевъ) естественному вліянію на многочисленныхъ зависимыхъ рабочихъ, благодаря ихъ исторически обоснованному авторитету въ округѣ, благодаря ихъ высшему общественному (?) развитію, они заслуживаютъ, хотя и не преобладающаго, но все же значительнаго положенія въ представительствѣ. Равенство между обѣими сельскими группами, т. е. крупными землевладѣльцами и сельскими общинами достигается, по мнѣнію автора, тѣмъ, что та и другая группа имѣютъ одинаковое число депутатовъ (3).

(1) ibid. §. 130.
(2) ibid. §. 146.
(3) ibid. §. 147.

Таковы, въ общихъ чертахъ, воззрѣнія автора на мѣстное самоуправленіе. Они напоминаютъ отчасти воззрѣнія Лоренца Штейна, отчасти Рудольфа Гнейста и его послѣдователей; сказавши, что самоуправленіе проявляется въ видѣ самостоятельныхъ общественныхъ союзовъ, имѣющихъ возможность выражать свою волю, авторъ въ тоже время упоминаетъ и о свободныхъ почетныхъ должностяхъ. Признавая, что самоуправленіе должно имѣть свою организацію, авторъ однако не говоритъ, въ чемъ она должна заключаться. По воззрѣніямъ автора на организацію прусскаго Kreistag'а мы, впрочемъ, можемъ заключить, что авторъ не приверженецъ равномѣрнаго представительства различныхъ общественныхъ классовъ; такъ, представительство отъ немногочисленнаго класса землевладѣльцевъ должно быть, по его мнѣнію, одинаковымъ съ представительствомъ отъ многочисленнаго земледѣльческаго класса; по крайней мѣрѣ, онъ одобряетъ подобную организацію, существующую въ Пруссіи. Въ этомъ отношеніи авторъ сходится съ Гнейстомъ и расходится съ Рёслеромъ.

Carl Walcker. Grundriss des allgemeinen Staatsrechts für Studirende und Gebildete mit besonderer Berücksichtigung der Gneist'schen Forschungen und der neuesten preussischen Gesetzgebung. 1875.

Мы уже имѣли случай ранѣе указать на то, что авторъ является однимъ изъ самыхъ ревностныхъ послѣдователей Gneist'а (1). Въ приводимомъ теперь сочиненіи онъ не отступаетъ отъ своихъ прежнихъ воззрѣній и опредѣляетъ самоуправленіе какъ начальственное и хозяйственное управленіе мѣстныхъ союзовъ при посредствѣ самодѣятельности владѣющихъ классовъ на основаніи мѣстныхъ налоговъ (2). Любопытнымъ является у автора приведеніе различныхъ опредѣленій самоуправленія, которыя онъ считаетъ ложными и софистическими. Онъ даетъ имъ слѣдующую классификацію: 1) ультра—демократическое воззрѣніе понима-

(1) См. *В. Ивановскій*. Преподаваніе административнаго права въ Берлинскомъ университетѣ. 1884. стр. 37. Сравнить также *Carl Walcker*. Kritik der Gneist'schen Staatslehre. Zeitschrift für d. gesammte Staatswissenschaft. 1872.

(2) *C. Walcker*. Grundriss des allgemeinen Staatsrechts §. 30.

етъ подъ самоуправленіемъ „анархическую ультра—автономію общинъ, демократизированный народный суверенитетъ; другіе понимаютъ подъ этимъ ультра—автономію общественныхъ группъ, связанныхъ единствомъ интересовъ, или даже суверенитетъ идивидуумовъ, какъ это было, говоритъ авторъ, въ 1848 году. 2) Манчестерское или псевдо-либеральное воззрѣніе понимаетъ подъ самоуправленіемъ простой волюнтаризмъ, а также участіе въ избирательномъ правѣ, патронажъ надъ должностями (?), возложеніе управленія на чиновниковъ на жалованьи. Иные причисляютъ къ самоуправленію также промышленныхъ и торговыхъ судей, даже Остъ-индская компанія провозгласила себя органомъ самоуправленія Остъ-индіи. Нѣкоторые либералы понимаютъ подъ самоуправленіемъ истинную и ложную свободу всякаго рода, напримѣръ, политическую, хозяйственную, религіозную.

3) Бюрократическое воззрѣніе, господствующее во Франціи, говоритъ о самоуправленіи или децентрализаціи, если префектъ рѣшаетъ въ послѣдней инстанціи дѣла, которыя ранѣе рѣшались въ Парижѣ. 4) Феодальное или реакціонерное воззрѣніе понимаетъ подъ самоуправленіемъ мѣстныя и народныя представительства по принципу сословнаго расчлененія, или лучше сказать, разрушенія народнаго единства, а также иногда по принципу раздѣленія классовъ по занятіямъ и интересамъ. Другіе феодалы, говоритъ авторъ, понимаютъ подъ самоуправленіемъ ультра — автономію общественныхъ группъ соединенныхъ единствомъ интересовъ (Interessengruppen), наприм. вотчинную полицію, патримоніальную юстицію. 5) Клерикальное воззрѣніе понимаетъ подъ самоуправленіемъ всякаго рода превышеніе власти. 6) Партикуляристическое воззрѣніе состоитъ въ отсутствіи самостоятельнаго пониманія самоуправленія. Оно пользуется взглядами другихъ, смотря по обстоятельствамъ. Наконецъ, 7) Псевдо-національное воззрѣніе понимаетъ подъ самоуправленіемъ также превышеніе власти или вообще злоупотребленія одной національности въ отношеніи другой. Въ послѣднемъ случаѣ авторъ имѣетъ въ виду Австрію, гдѣ Русины подвергаются всякаго рода притѣсненіямъ со стороны другихъ національностей ([1]). Приведенныя авторомъ различ-

([1]) *C. Walcker*. Grundriss. S. 33—36.

ныя понимания самоуправленія, взятыя имъ у Gneist'а, не имѣютъ, какъ видимъ, вовсе научнаго характера. Это, большею частію, ходячія мнѣнія приверженцевъ различныхъ партій, преслѣдующихъ свои партейные интересы. Только указаніе на бюрократическое воззрѣніе, смѣшивающее самоуправленіе съ децентрализаціей, заслуживаетъ вниманія. Но и здѣсь заявленіе автора нельзя признать вполнѣ справедливымъ. Во Францію проникло уже и истинное понятіе о самоуправленіи, какъ самодѣятельности мѣстнаго населенія въ сферѣ управленія. Многіе французскіе ученые и изслѣдователи высказываютъ необходимость реформы мѣстнаго управленія во Франціи въ этомъ именно смыслѣ.

Далѣе авторъ, придерживаясь Gneist'а, дѣлаетъ указанія на предметъ начальственнаго самоуправленія, его органы, субъекты самоуправленія и на отношенія начальственнаго самоуправленія къ хозяйственному. Послѣднее, выражающееся по мнѣнію автора, въ англійскихъ управахъ, французскихъ совѣтахъ и русскихъ земствахъ, составляетъ необходимое, хотя само по себѣ и недостаточное дополненіе начальственнаго самоуправленія ([1]). По поводу этого послѣдняго вопроса мы имѣли уже случай говорить, разсматривая воззрѣнія Gneist'а; здѣсь замѣтимъ только, что самое названіе хозяйственное самоуправленіе совершенно неправильно, такъ какъ органамъ этого самоуправленія принадлежитъ завѣдываніе не одними только хозяйственными дѣлами, но и многими другими и притомъ не исключительно въ хозяйственномъ отношеніи.

F. Küchler. Die Verwaltungs—Gesetzgebung im Grossherzogsthum Hessen. 1875.

K. Leuthold. Die Verwaltungsgetze f. d. Königreich Sachsen. 1875—1876.

Оба изъ приведенныхъ сочиненій излагаютъ административное законодательство обозначенныхъ въ заглавіи отдѣльныхъ государствъ; теоретическихъ же указаній на самоуправленіе въ нихъ нѣтъ.

Dr. P. Laband. Das Staatsrecht des deutschen Reiches. 3 Bände. 1876—1882 ([2]).

([1]) ibid. S. 111.

([2]) *Ср. H. Marquardsen*. Handbuch des öffentlichen Rechts. II Band. 1883. S. 100 u. ff.

Сочиненіе Laband'а посвящено, какъ видимъ изъ заглавія, государственному праву нѣмецкой имперіи; но говоря объ отношеніямъ отдѣльныхъ нѣмецкихъ государствъ къ цѣлому союзу и считая эти государства въ отношеніи цѣлаго органами самоуправленія, авторъ считаетъ нужнымъ остановится по этому поводу и на понятіи мѣстнаго самоуправленія вообще. Сначала онъ говоритъ о воззрѣніяхъ на самоуправленіе Gneist'а, ставитъ ему въ большую заслугу разработку англійскаго самоуправленія, указаніе на политическое значеніе этого самоуправленія, какъ противоположности съ одной стороны бюрократическому управленію правительственныхъ чиновниковъ на жалованьи, съ другой представительнымъ коллегіямъ, указываетъ на выдвинутый Gneist'омъ принципъ, что самоуправленіе не составляетъ ни какой противоположности государственному управленію, а лишь министерскому. Затѣмъ авторъ доказываетъ, что полученіе жалованья (Besoldung) не составляетъ, какъ думаетъ Gneist, характеристической черты, отличающей правительственныя должности отъ почетныхъ; въ поясненіе и доказательство приводитъ примѣры. Равнымъ образомъ, и децентрализація, говоритъ авторъ, не составляетъ характеристическаго признака самоуправленія. Далѣе авторъ указываетъ на неправильность раздѣленія хозяйственнаго и начальственнаго самоуправленія по объектамъ дѣятельности, а не по организаціи того и другаго. Приводя затѣмъ опредѣленіе самоуправленія Рöслера, какъ свободную самодѣятельность гражданъ, авторъ находитъ это опредѣленіе несостоятельнымъ, такъ какъ въ этомъ случаѣ самоуправленіемъ пришлось бы считать всякую свободную частную дѣятельность. Чтобы опредѣлить понятіе самоуправленія, говоритъ авторъ, надо выходить изъ другой точки зрѣнія. Самоуправленіе не есть промежуточная стадія между государствомъ и обществомъ, но между государствомъ и подданными. Государство, вмѣсто того, чтобы непосредственно проводить свои начальственныя права господства (seine obrigkeitlichen Herrschaftsrechte), переноситъ это на лица, хотя ему и подчиненныя, но имѣющія по отношенію къ нему особую публичную правовую сферу и особое существованіе. Самоуправленіе покоится на самоограниченіи государства въ отношеніи проведенія его задачъ и осуществленія его начальственныхъ правъ въ смыслѣ установленія руководящихъ нормъ и контроля за ихъ

исполненіемъ. Совершенно неправильно, по мнѣнію автора, видѣть въ самоуправленіи свободную дѣятельность отдѣльныхъ гражданъ. Отдѣльный гражданинъ является и въ отношеніи органовъ самоуправленія какъ подданный (?), какъ объектъ въ отношеніи начальственныхъ правъ. Не естественная свобода отдѣльныхъ лицъ осуществляется въ самоуправленіи, но государственное господство, начальственное принужденіе въ отношеніи индивидуумовъ, только что это принужденіе примѣняется не самимъ государствомъ, но публично—правовымъ субъектомъ, стоящимъ между государствомъ и отдѣльными лицами. Устройство органовъ самоуправленія можетъ быть различно; оно можетъ покоиться на монархическихъ, патримоніальныхъ и другихъ началахъ, смотря по устройству самаго государства. Далѣе авторъ указываетъ на заслугу L. Stein'а, выдвинувшаго противоположность между Verwaltungskörper и Regierungsorgan и разъяснившаго, что необходимымъ условіемъ перваго является существованіе его въ видѣ юридической личности. Но Stein уменьшилъ свою заслугу отчасти тѣмъ, что органы самоуправленія привелъ въ связь съ представительствами и союзами (Vereine), и скомбинировалъ отсюда „систему свободнаго управленія; отчасти тѣмъ, что кладетъ въ основаніе самоуправленія „общеніе ограниченное мѣстностью, но неограниченное предметно“, которое кромѣ того, образуется при посредствѣ поземельной собственности, его интересовъ и отношеній. Правовая сфера органовъ самоуправленія въ отношеніи предметовъ вѣдомства вовсе не безгранична, говоритъ Laband, а поземельное владѣніе вовсе не единственный источникъ общенія, проявляющагося въ самоуправленіи. Естественный субстратъ органовъ самоуправленія тотъ же, что и въ государствѣ: мѣстно ограниченная область и живущіе на ней граждане; правовой же источникъ ихъ власти есть суверенное право господства государства, которое переноситъ на нихъ самостоятельное выполненіе начальственныхъ правъ и обязанностей.

Самоуправленіе, говоритъ далѣе авторъ, обозначаетъ, по самому смыслу слова, противоположность управленію чрезъ кого либо другаго. (Verwaltet—werden); если о какомъ либо политическомъ тѣлѣ говорится, что оно самоуправляется, то тѣмъ самымъ предполагается существованіе другой, высшей власти, которою это тѣло могло бы быть

управляемо. Слѣдовательно, къ высшимъ сувереннымъ организаціямъ это понятіе не примѣнимо. Такимъ образомъ, въ каждомъ отдѣльномъ государствѣ самоуправленіемъ будетъ называться то начальственное управленіе, которое выполняется не государственными учрежденіями и чиновниками, говоря другими словами, не самимъ государствомъ, но самостоятельными внутри сферы своей дѣятельности корпораціями или лицами, подчиненными государству ([1]). Мы видимъ, такимъ образомъ, что авторъ въ своихъ воззрѣніяхъ на самоуправленіе держится отчасти воззрѣній Gneist'а, не придавая, впрочемъ, слишкомъ большаго значенія почетнымъ должностямъ, отчасти воззрѣній Stein'а, не соглашаясь съ послѣднимъ въ томъ, что сфера дѣятельности органовъ самоуправленія не ограничена предметно. Онъ утверждаетъ, напротивъ, что дѣятельность эта ограничена. Съ своей стороны мы замѣтимъ, что утвержденіе Stein'а все же справедливо, только что Laband неправильно его понимаетъ. Stein говоритъ лишь, что въ сферу самоуправленія могутъ входить всѣ тѣ предметы, которые способны къ мѣстному ограниченію ([2]). Но Laband высказываетъ также и нѣкоторыя свои собственныя воззрѣнія. Такъ, онъ утверждаетъ, напримѣръ, что самоуправленіе по смыслу своему есть противоположеніе управленію черезъ другихъ; это, конечно, справедливо; но непонятно только то, почему авторъ, признавая какую либо общественную организацію органомъ самоуправленія, считаетъ необходимымъ при этомъ условіемъ наличность другой высшей организаціи, которая могла бы управлять первою; на основаніи этого слова самоуправленіе, по мнѣнію автора, не примѣнимо къ государственному устройству, хотя бы оно было конституціоннымъ или республиканскимъ. Государство есть суверенная личность и ни кѣмъ другимъ управляемо быть не можетъ. Утвержденіе автора совершенно произвольно и не оправдывается сущностью понятія о самоуправленіи. Затѣмъ нельзя не указать на то, что авторъ, придерживаясь воззрѣній Gneist'а исключительное значеніе самоуправленія видитъ въ элемен-

([1]) *P. Laband*. Das Staatsrecht des deutschen Reiches. Erster Band. S. 94—104.

([2]) *L. Stein*. Selbstverwaltung und ihr System S. 25, 128.

тѣ начальственной власти, говоря, что въ самоуправленіи выражается господство государства, только что оно примѣняется особаго рода самостоятельными органами. Такимъ образомъ, общественный элементъ а вмѣстѣ съ тѣмъ возможность наиболѣе совершеннаго удовлетворенія общественныхъ нуждъ и потребностей, авторомъ совершенно игнорируется. Органы самоуправленія суть не исключительно государственныя, но государственно-общественныя учрежденія; государственными они являются по свойству своей власти, которая есть власть государственная; общественными — по своей организаціи, которая является результатомъ общественной самодѣятельности. Въ слѣдствіе такого игнорированія общественнаго элемента, авторъ приходитъ къ тому, положенію что организація самоуправленія можетъ покоиться даже на монархическихъ началахъ, т. е. когда субъектомъ его является одна физическая личность, таковы, по мнѣнію автора, напр. самостоятельные князья и графы древняго нѣмецкаго государства!

Lorenz Stein. Lehrbuch der Verwaltungslehre mit Vergleichung der Literatur und Gesetzgebung von Frankreich, England, Deutschland und Oesterreich. 2 te Auflage. 1876.

Такъ какъ воззрѣнія Stein'а на мѣстное самоуправленіе изложены нами выше, то мы и не будемъ болѣе на нихъ останавливаться.

I. C. Bluntschli. Lehre vom modernen Staat. 3. Bände. III-ter Band. Politik als Wissenschaft. 1876.

Авторъ высказываетъ свои взгляды на мѣстное самоуправленіе въ III-мъ томѣ, начиная съ указанія на англійское и американское самоуправленіе; первое носитъ аристократическій, послѣднее демократическій характеръ. Подъ понятіе самоуправленія въ Англіи и Америкѣ одинаково подходитъ какъ Verfassung, такъ и Verwaltung, такъ что съ этой точки зрѣнія даже министры, вышедшіе изъ парламентскаго большинства, суть органы самоуправленія; сюда же подходятъ присяжные, мировые судьи и проч. ([1]). Но затѣмъ, говоритъ авторъ, это понятіе переходитъ и на общественные союзы и корпораціи, въ противоположность управленію свыше. Но не всякая самодѣятельность граж-

([1]) *I. Bluntschli*. Politik als Wissenschaft. S. 79.

дапъ есть самоуправленіе; такъ, сюда не подходитъ дѣятельность литературная, выраженіе общественнаго мнѣнія и проч. Авторъ разсматриваетъ затѣмъ воззрѣнія на самоуправленіе Гнейста, Штейна и Рёслера. Самоуправленіе Gneist'а есть самоуправленіе чрезъ почетныя должности; заслуга его заключается въ указаніи и разъясненіи государственнаго элемента въ самоуправленіи; но, по мнѣнію Блюнчли, Gneist впалъ въ крайность и позабылъ объ элементѣ общественномъ ([1]). Авторъ справедливо замѣчаетъ, что назначеніе на должности и выборы могутъ существовать рядомъ и другъ друга дополнять; которая изъ этихъ системъ преобладаетъ, это зависитъ отъ государственнаго устройства страны, народныхъ обычаевъ, политическаго и соціальнаго развитія. Заслуга Штейна заключается, напротивъ, въ выдвинутіи на видный планъ самодѣятельности общества, но Stein считаетъ въ то же время самоуправленіе самостоятельнымъ организмомъ исполнительной власти; послѣднее, по мнѣнію Блюнчли, опасно, такъ какъ подобное положеніе даетъ правительству власть надъ общественными отношеніями и уничтожаетъ свободное самоуправленіе ([2]). Блюнчли, однако, съ своей стороны не указываетъ, куда же слѣдуетъ отнести самоуправленіе; если это не исполненіе, то стало быть, законодательство; если же это исполненіе, но не зависимое совершенно отъ исполнительной власти, то тѣмъ самымъ нарушается принципъ государственнаго единства; а вмѣстѣ съ тѣмъ уничтожается и государственный контроль, такъ какъ послѣдній осуществляется правительствомъ, какъ представителемъ цѣлаго государства въ отношеніи его дѣятельности. Hermann Roesler является представителемъ того направленія, которое стремится освободить самоуправленіе отъ подчиненія государственной полицейской власти и основать его на самостоятельности общества. Впрочемъ, и онъ не хочетъ разорвать всякую связь между государствомъ и самоуправленіемъ; послѣднее, по мнѣнію Рёслера, состоитъ въ закономѣрномъ проведеніи соціальной свободы во всѣ отношенія культурной жизни ([3]). Затѣмъ авторъ вы-

([1]) ibid S. 85.

([2]) ibid. S 87.

([3]) *Bluntschli*. ibid. S 88.

сказываетъ свои собственныя воззрѣнія; нужно отличать говоритъ онъ, частное управленіе отъ самоуправленія; существенными признаками послѣдняго является государственная организація и государственный контроль. Самоуправленіе есть связь общества съ государствомъ, гражданской свободы съ публичнымъ долгомъ (1). Оно проявляется въ трехъ формахъ: 1) въ формѣ почетныхъ начальственныхъ должностей; въ 2) въ формѣ соединенія правительственныхъ должностей съ мѣстными представителями (Kreisausschuss и проч.) 3) въ формѣ исключительно свободнаго замѣщенія должностей и органовъ гражданами, безъ начальственной власти и безъ связи съ правительственными должностями. Для всѣхъ органовъ самоуправленія, по мнѣнію Блюнчли, необходимы слѣдующія условія: 1) личная способность, 2) личная годность, т. е. развитое чувство долга, гражданская добродѣтель, 3) досугъ. Такъ какъ эти качества и условія присущи далеко не всѣмъ общественнымъ слоямъ, то самоуправленіе и носитъ обыкновенно аристократическій характеръ (2). Мы видимъ, так. образомъ, что Блюнчли въ своихъ воззрѣніяхъ на самоуправленіе старается выходить изъ дѣйствительно существующихъ формъ, но такъ какъ эти формы разнообразны и часто непримиримы, то ему ничего не остается какъ только простое ихъ перечисленіе. Указаніе же на то, что самоуправленіе есть связь общества съ государствомъ, хотя и правильно, но слишкомъ обще и неопредѣленно. Никакихъ подробностей относительно устройства мѣстныхъ органовъ самоуправленія у Блюнчли мы не находимъ. Объясненіе, почему самоуправленіе обыкновенно носитъ аристократическій характеръ, можно признать справедливымъ только отчасти, такъ какъ здѣсь гораздо большую роль играютъ историческія условія политической и соціальной жизни того или другаго народа.

A. Hauschteck. Preussens innere Verwaltung in der Krisis ihrer Neubildung. 1876. Сочиненіе это относится исключительно къ реформѣ мѣстнаго управленія въ Пруссіи и касается, главнымъ образомъ, начальственнаго самоуправленія. Авторъ въ особенности является противникомъ

(1) *I. Bluntschli*. Politik als Wissenschaft. S. 89.
(2) ibid. S. 89—91.

порученія органамъ самоуправленія дѣлъ общегосударственныхъ; это ведетъ по его мнѣнію, какъ къ ослабленію государственной власти, такъ и самоуправленія. Объ устройствѣ представительныхъ органовъ самоуправленія мы ничего у автора не находимъ ([1]).

2.

G. Meyer. Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes. 1878.

Въ отношеніи самоуправленія авторъ не высказываетъ своихъ мнѣній, но лишь излагаетъ, въ общихъ чертахъ, организацію самоуправленія въ различныхъ германскихъ государствахъ. Въ большинствѣ германскихъ государствъ, говоритъ онъ, до сихъ поръ сохраняется старая форма самоуправленія въ видѣ управленія коммунальнымъ имуществомъ безъ начальственной власти. Исключеніе отсюда представляютъ восточныя провинціи Пруссіи (кромѣ Posen), а также нѣкоторыя мелкія германскія государства, какъ-то Sachsen, Hessen, Braunschweig и въ значительной степени S. Weimar. Напротивъ, въ западныхъ и новыхъ провинціяхъ Пруссіи и во всѣхъ остальныхъ германскихъ государствахъ господствуетъ система самоуправленія безъ начальственной власти. Авторъ затѣмъ излагаетъ организацію самоуправленія въ Пруссіи, Bayern, Sachsen, Baden, Hessen, Braunschweig, Anhalt и Waldeck, S. Weimar, S. Meiningen, Schw. Sonderhausen, Reuss ä. L., Reuss j. L., Oldenburg, Lippe, Schaunburglippe, S· Coburg-Gotha, S. Altenburg и Schw. Rudolstadt ([2]). Въ разсмотрѣніе этого изложенія мы однако не войдемъ ([3]).

([1]) Въ томъ же 1876 году вышло соч. *Kissling'a*—Beiträge zur Theorie des Verwaltungsrechts. Затѣмъ, *O. Lemcke* Katechismus d. Verwaltungspolitik. 1877. *C. Mosel*. Repertorium des deutschen Verwaltungsrecht. 1877. *A. Pann*. Beiträge zur Reform des Verwaltnngsrecht. 1877. *A. Bischof*. Katechismus der Verwaltungs oder Polizeiwissenschaft; 1877. Всѣ эти сочиненія для разсматриваемаго нами вопроса значенія не имѣютъ.

([2]) *G: Meyer*. Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. S. 292—305.

([3]) Въ 1878 году вышли также: *Hue de Grais*. Weiterführung der preussischen Verwaltung-Organisation и *K. Leuthold*. Das Konigl. Sächsische Verwaltungsrcht.

Ernst Meier. Das Verwaltungsrecht въ „Encyclopädie der Rechtswissenschaft“ von Franz von Holtzendorff. Dritte Auflage. Leipzig. 1877. S. 881—970.

Въ этой статьѣ, удостоившейся лестныхъ отзывовъ въ наукѣ, профессоръ Meier разсматриваетъ на ряду съ многими вопросами административнаго права и вопросъ о самоуправленіи; при этомъ онъ не ограничивается изложеніемъ относящагося сюда положительнаго законодательства Пруссіи, Франціи и Англіи, но и высказываетъ нѣсколько теоретическихъ замѣчаній и обобщеній.

Понятіе самоуправленія должно быть разсматриваемо, по мнѣнію автора, въ двоякомъ смыслѣ—англійскомъ и нѣмецкомъ. Англійское понятіе самоуправленія распадается, въ свою очередь, на историческое и современное. Первое есть управленіе мировыхъ судей, въ которомъ выражается господство владѣющихъ классовъ въ государственномъ управленіи. Послѣднее есть, напротивъ, коммунальное управленіе, характеризующееся тѣмъ во 1), что въ качествѣ самоуправляющихся единицъ въ немъ являются союзы приходскихъ округовъ; во 2) тѣмъ, что для каждой изъ отдѣльныхъ коммунальныхъ функцій существуетъ особая организація; въ 3) наконецъ, тѣмъ, что органы коммунальнаго самоуправленія—управы (boards) состоятъ частью изъ выборныхъ членовъ, частью изъ мировыхъ судей союза.

Напротивъ сущность нѣмецкаго самоуправленія состоитъ, по мнѣнію автора, въ томъ, что органамъ коммунальныхъ союзовъ высшаго и низшаго порядка ввѣряется попеченіе не только о дѣлахъ хозяйственнаго управленія, но и общегосударственнаго. Отсюда слѣдуетъ, говоритъ авторъ, что для самоуправленія въ нѣмецкомъ смыслѣ выборы составляютъ характеристическій признакъ, въ противоположность назначенію, такъ какъ образованіе коммунальныхъ органовъ не можетъ быть достигнуто иначе, какъ путемъ выбора. Но коммунальное право выбора, замѣчаетъ авторъ, покоится повсюду на цензѣ и раздѣленіи классовъ и это потому, что существенный характеръ коммунальнаго управленія заключается въ управленіи финансовомъ, а послѣднее, въ свою очередь, есть ничто иное какъ управленіе налогами. Отсюда слѣдуетъ далѣе, что коммунальное устройство можетъ быть установлено только путемъ организаціи представительства плательщиковъ податей и именно въ соотвѣт-

ствіи съ количествомъ уплачиваемыхъ налоговъ; это, въ особенности, потому, что въ коммунальномъ управленіи дѣло идетъ о томъ, по скольку должно быть принимаемо въ расчетъ частное имущество при достиженіи общихъ цѣлей, такъ что цензъ является здѣсь гарантіей противъ разрушенія частной собственности. Авторъ находитъ, однако, что избирательная система, основанная на цензѣ, оправдывается лишь въ отношеніи коммунальнаго управленія, гдѣ каждая изъ существующихъ общественныхъ группъ выступаетъ со своими интересами. Но въ сферѣ собственно самоуправленія, гдѣ дѣло идетъ объ общемъ государственномъ управленіи, необходима совокупная дѣятельность всѣхъ общественныхъ группъ, проникнутая сознаніемъ общности государственныхъ цѣлей для всѣхъ ихъ. А такъ какъ цензъ раздѣляетъ народъ на управляющихъ и управляемыхъ, то и основанная на немъ выборная система угрожаетъ опасностью, что подъ фирмою самоуправленія является и въ отношеніи государственномъ господство надъ другими группами той общественной группы, которая имѣетъ преимущество въ коммунальныхъ выборахъ. Коррективомъ противъ этой опасности является, по мнѣнію автора, то обстоятельство, что органы, являющіеся представительствами интересовъ, общинныя и городскія собранія, Kreistag'и, провинціальныя собранія, съ самоуправленіемъ въ собственномъ смыслѣ этого слова не имѣютъ дѣла; органами самоуправленія являются здѣсь тѣ органы, которымъ ввѣрено завѣдываніе текущими дѣлами.

Вторымъ моментомъ въ понятіи нѣмецкаго самоуправленія является то обстоятельство, что оно осуществляется по преимуществу при посредствѣ почетныхъ должностей. Авторъ, впрочемъ, придаетъ этому моменту лишь второстепенное значеніе, такъ какъ въ нѣмецкомъ самоуправленіи важную роль играетъ не то, чтобы оно выполнялось чиновниками, но то, чтобы его органы пользовались довѣріемъ коммунальныхъ союзовъ.

Въ заключеніе своихъ теоретическихъ замѣчаній авторъ объясняетъ, что всякое самоуправленіе есть вопросъ о власти (Machtfrage), что какъ въ Англіи, такъ и въ Германіи оно возникло не потому, чтобы владѣющіе классы были побуждаемы безкорыстнымъ рвеніемъ взять на себя тяжести самоуправленія, но только потому, что они хотѣли пріобрести власть и вліяніе. Въ виду этого и самопожертвованіе

при выполненіи почетныхъ должностей самоуправленія совсѣмъ не такъ велико, какъ часто объ этомъ думаютъ, что доказавыется, между прочимъ, и тѣмъ, что спросъ на эти должности постоянно гораздо больше, нежели ихъ предложеніе.

Помимо этихъ теоретическихъ замѣчаній, авторъ излагаетъ въ краткихъ, но существенныхъ чертахъ админитративную организацію въ Пруссіи, Англіи и Франціи, останавливаясь нѣсколько подробнѣе на административной юстиціи.

Скажемъ нѣсколько словъ съ своей стороны по поводу воззрѣній автора на самоуправленіе.

Прежде всего замѣтимъ, что заявленіе автора о двоякомъ понятіи самоуправленія—англійскомъ и нѣмецкомъ— не можетъ быть признано правильнымъ. Было бы совершенно не согласно съ дѣйствительностью утверждать, что всѣ существующія формы самоуправленія могутъ быть под ведены подъ эти двѣ категоріи. Такъ, напримѣръ, французское самоуправленіе, характеръ котораго авторъ излагаетъ въ этой же статьѣ, не подходитъ ни подъ понятіе англійскаго, ни подъ понятіе нѣмецкаго самоуправленія. Если авторъ полагаетъ, что характеристическимъ признакомъ нѣмецкаго самоуправленія въ отличіе отъ англійскаго является то, что субъектомъ его являются коммунальные союзы и если онъ считаетъ возможнымъ подвести подъ понятіе нѣмецкаго самоуправленія и другія формы, напр. самоуправленіе французское, русское и проч. только потому, что и они представляются самоуправленіемъ коммунальныхъ союзовъ, то спрашивается во 1), почему это самоуправленіе должно называться непремѣнно нѣмецкимъ, когда оно съ одинаковымъ правомъ могло бы называться и фрацузскимъ и русскимъ и. т. п.; во 2) указаннаго признака совершенно недостаточно для опредѣленія сущности той или другой формы самоуправленія. И дѣйствительно самъ же авторъ заявляетъ, что сущность нѣмецкаго самоуправленія состоитъ въ завѣдываніи на ряду съ хозяйственными дѣлами и дѣлами общегосударственнаго управленія; а этотъ признакъ принадлежитъ далеко не всѣмъ существующимъ въ дѣйствительности формамъ самоуправленія. Далѣе авторъ утверждаетъ, что характеристическимъ признакомъ нѣмецкаго самоуправленія являются также выборы въ противоположность назначенію. Но и англійская система основана на

выборахъ и если въ Англіи практикуется также и назначеніе, то тоже самое надо сказать и о Пруссіи, гдѣ Amts-Vorsteher'ы назначаются Ober-Präsident'омъ провинціи. Такимъ образомъ оказывается, что нѣмецкая система имѣетъ сходство и съ англійской, что и вполнѣ понятно, такъ какъ новая прусская организація самоуправленія есть подражаніе англійской системѣ. Мы не можемъ согласиться съ авторомъ и въ томъ, что коммунальное управленіе въ принимаемомъ имъ смыслѣ и самоуправленіе суть двѣ разныя вещи; правда, самоуправленіе не всегда есть коммунальное управленіе (напр. мировые судьи въ Англіи), но коммунальное управленіе всегда уже является самоуправленіемъ. Систему выборовъ, основанную на цензѣ, онъ считаетъ цѣлесообразной для коммунальнаго управленія и опасной для самоуправленія, потому что въ первомъ идетъ рѣчь объ интересахъ общественныхъ группъ, между тѣмъ какъ въ самоуправленіи объ общемъ государственномъ управленіи. Но самоуправленіе не есть управленіе исключительно общегосударственными дѣлами, оно вмѣстѣ съ тѣмъ и управленіе мѣстными дѣлами и интересами, поэтому если цензъ создаетъ господство однихъ общественныхъ группъ надъ другими въ сферѣ общегосударственныхъ дѣлъ, то онъ создаетъ его и въ сферѣ дѣлъ и интересовъ мѣстныхъ. Утвержденіе автора, что самоуправленіе есть по преимуществу управленіе общегосударственными дѣлами, приводитъ его и къ противорѣчіямъ. Сказавши ранѣе, что характеристической чертой нѣмецкаго самоуправленія являются выборы, слѣдовательно, и выборныя учрежденія, авторъ заявляетъ затѣмъ, что эти выборныя учрежденія, т. е. различнаго рода представительныя собранія, съ самоуправленіемъ непосредственно не имѣютъ ни какого дѣла (mit der eigentlichen Selbstverwaltung direct nichts zu thun haben).

Въ заслугу автору слѣдуетъ поставить, что при разсмотреніи вопроса о самоуправленіи онъ не игнорируетъ и соціальной его стороны, хотя и дѣлаетъ по этому поводу лишь нѣсколько замѣчаній. Онъ признаетъ, что господствующіе классы, участвуя въ государственномъ устройствѣ, содѣйствуютъ образованію государственной воли, благодаря же самоуправленію, они стремятся воздѣйствовать на приложеніе государственной воли къ дѣйствительной жизни, при чемъ не рѣдко имѣется въ виду на мѣсто государственной воли поставить ту, которая наиболѣе соотвѣтствуетъ ихъ ближайшимъ интересамъ. —

Всякое самоуправленіе поэтому есть, по мнѣнію автора, вопросъ о власти, чтó если не вполнѣ, то все же въ значительной степени справедливо.

A. Hauschteck. Die Neubildung der inneren Verwaltung in Preussen. 1879.

Это сочиненіе, какъ говоритъ самъ авторъ, есть продолженіе его брошюры, вышедшей въ 1876 году. Въ предисловіи авторъ первымъ долгомъ заявляетъ, что его борьба направлена противъ стремленія ослабить госуд. власть, противъ того предразсудка, что ослабленіе государственной власти ведетъ къ свободѣ. Затѣмъ тутъ же въ предисловіи авторъ снова обращается къ вопросу о передачѣ органамъ самоуправленія общегосударственныхъ дѣлъ. Онъ говоритъ, что въ настоящее время управленіе сдѣлалось сложнѣе, нежели когда либо прежде и между тѣмъ хотятъ передать его въ руки лицъ вовсе несвѣдущихъ. Границу между интересами общегосударственными и интересами самоуправленія можно провести, по ėго мнѣнію, лишь на основаніи бюджета; если управленіе совершается на средства государства, то оно есть государственное управленіе, если же на средства коммунальныхъ союзовъ, то оно есть самоуправленіе. Самоуправленіе и децентрализація являются въ Пруссіи результатомъ уничтоженія тосударственной опеки, замѣной абсолютнаго государства конституціоннымъ ([1]); но при этомъ, говоритъ авторъ, выходили изъ той превратной идеи, что у правительства слѣдуетъ возможно болѣе взять и перенести на самоуправленіе; такимъ образомъ, рѣшено было и завѣдываніе общегосударственными дѣлами вручить органамъ самоуправленія; но вмѣстѣ съ этимъ органы самоуправленія поставлены подъ вліяніе органовъ правительственныхъ; съ другой стороны, отвѣтственность правительственныхъ чиновниковъ уменьшилась ([2]). Такимъ образомъ, вслѣдствіе соединенія государствен. управленія съ самоуправленіемъ, ослабилось значеніе того и другаго. Въ концѣ книги авторъ предлагаетъ проэктъ новаго устройства самоуправленія, главная идея котораго состоитъ въ томъ, чтобы вы-

([1]) *Hauschteck* Die Neubildung der inneren Verwaltung in Preussen. S. 2.

([2]) ibid. S. 5—6.

дѣлить изъ сферы самоуправленія дѣла общегосударственныя. Объ устройствѣ представительныхъ органовъ самоуправленія авторъ ничего не упоминаетъ и въ этомъ сочиненіи, сосредоточивая свое вниманіе лишь на начальственномъ самоуправленіи. Требованіе автора, чтобы дѣла государственныя завѣдывались правительственными чиновниками, не заключаемъ въ себѣ, конечно, ничего новаго; но самое разграниченіе, или лучше сказать, способъ разграниченія между общегосударственными дѣлами и дѣлами самоуправленія, предлагаемый авторомъ, совершенно не наученъ и не вѣренъ; по бюджету можно различить дѣла того и другаго рода лишь тогда, когда они уже разграничены, такъ какъ на средства самоуправленія осуществляются лишь тѣ мѣры, которыя по закону отнесены къ сферѣ самоуправленія, и, наоборотъ, тѣ, которыя остались въ вѣдѣніи государства, выполняются на средства послѣдняго, за нѣкоторыми, конечно, исключеніями. Болѣе правильнымъ является тотъ существующій въ наукѣ способъ разграниченія между общими и мѣстными дѣлами, по которому къ числу послѣднихъ могли бы быть отнесены всѣ тѣ дѣла, которыя способны къ мѣстному завѣдыванію, къ первымъ всѣ остальныя ([1]).

Rudolf Gneist. Der Rechtsstaat. 2 Auflage. 1879. (1-te Auflage. 1872).

Воззрѣнія Gneist'а на мѣстное самоуправленіе разсмотрѣны нами выше, а потому болѣе мы на нихъ останавливаться не будемъ.

O. von Sarwey. Das öffentliche Recht und die Verwaltungsrechtspflege 1880.

Авторъ посвящаетъ свой трудъ, главнымъ образомъ, разсмотрѣнію организаціи административной юстиціи въ европейскихъ государствахъ. Но мы встрѣчаемъ у него нѣсколько замѣчаній и по поводу мѣстнаго самоуправленія. Послѣднее не можетъ быть развитымъ, по его мнѣнію, въ абсолютномъ государствѣ, потому что здѣсь оно подчинено личной волѣ главы государства. Напротивъ, въ конститу-

([1]) Въ 1879 году вышли также сочиненія: *V. Funk.* Das Verwaltungs und Verfassungsrecht d. Grossherzogshtum Hessens. и *P. Schubart.* Die Vefassung und Verwaltung des deutschen Reiches und des preussischen Staates.

ціонномъ государствѣ участіе гражданъ въ законодательствѣ и управленіи есть ихъ право и обязанность. Только благодаря самоуправленію можетъ быть разрѣшена сложная задача осуществленія народной воли ([1]). Авторъ говоритъ далѣе о воззрѣніяхъ на самоуправленіе Gneist'a, признавая за нимъ въ этомъ отношеніи большую заслугу. Авторъ указываетъ, однако, на то, что значеніе почетныхъ должностей слишкомъ преувеличено Gneist'омъ. Послѣдній, говоритъ онъ, ожидаетъ отъ нихъ осуществленія правоваго государства, такъ какъ благодаря имъ побѣждается борьба партій; но Gneist упускаетъ изъ виду, что не рѣдко и почетныя должности еще въ большей степени подвержены вліянію партій, нежели правительственные чиновники ([2]). Противъ господства партій спасаетъ только правовое чувство народа, если оно развито. Говоря о выборахъ, авторъ указываетъ на слѣдующіе принципы: 1) никто не долженъ быть лишаемъ активнаго права выбора, кому это право дано закономъ; 2) выборщикамъ не должно препятствовать выбирать тѣхъ, кто имѣетъ качества, требуемыя закономъ; 3) никто не долженъ занимать выборную должность, если онъ не призванъ къ этому выборами; 4) избранный не долженъ быть безъ причины устраняемъ отъ выполненія имъ его обязанностей. Авторъ не говоритъ, такимъ образомъ, ничего о самой системѣ выборовъ, но лишь объ исполненіи закона въ отношеніи установленной системы выборовъ. Чего либо болѣе обстоятельнаго объ организаціи самоуправленія въ разсматриваемой книгѣ мы не находимъ. За то сочиненіе автора имѣетъ большую цѣнность въ отношеніи административной юстиціи, такъ какъ послѣдняя разсматривается здѣсь по всѣмъ сферамъ внутренней жизни.

R. Gneist. Zur Verwaltungsreform und Verwaltungs-Rechtspflege in Preussen 1880.

Въ названномъ сочиненіи ни чего не говорится ни объ общихъ началахъ самоуправленія, ни объ организаціи Kreistag'a, ни о выборахъ, ни о компетенціи органовъ самоуправленія. Здѣсь идетъ рѣчь лишь о такъ называемомъ начальственномъ самоуправленіи и объ административной

([1]) *O. von Sarwey.* Das öffentliche Recht. S. 37—39.

([2]) ibid. 42—43.

юстиціи. Разсмотрѣнію автора подлежатъ такія учрежденія, какъ Amtsvorsteher, Landrath, Kreisausschuss, Bezirksrath, Bezirks-Verwaltungsgericht, Provinziahlrath. Ученіе Gneist'a о начальственномъ самоуправленіи изложено нами выше.

Hermann Schulze. Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. 1880—1881.

Мы уже имѣли случай коснуться воззрѣній Schulze на мѣстное самоуправленіе, изложенныхъ имъ въ вышеприведенномъ сочиненіи „Das preussische Staatsrecht“. Мы можемъ теперь пополнить наши свѣдѣнія изъ другаго его сочиненія, заглавіе котораго нами приведено. Авторъ и здѣсь, однако, не даетъ теоретическаго ученія о самоуправленіи. Въ своихъ общихъ замѣчаніяхъ онъ указываетъ лишь на существованіе въ государствѣ меньшихъ общественныхъ организмовъ, которые, какъ и самое государство, по мнѣнію автора, суть частно-юридическія личности (privatrechtliche Persönlichkeiten). Можетъ быть авторъ хотѣлъ назвать государство и общественные организмы юридическими личностями (Juristische Personen), но считать то и другія частно гражданскими личностями совершенно несправедливо. Общественные организмы, говоритъ далѣе авторъ, имѣютъ затѣмъ свою собственную публичную правовую сферу (öffentliche Rechtsspfäre), которая не перенесена на нихъ государствомъ; они нетолько простыя государственныя учрежденія, но самостоятельныя корпораціи публичнаго права; авторъ не развиваетъ и недоказываетъ своего утвержденія, между тѣмъ оно опять по меньшей мѣрѣ, парадоксально. Еще болѣе непонятнымъ является дальнѣйшее заявленіе автора, что государство переноситъ на эти организмы значительную часть своихъ государственныхъ верховныхъ правъ (umfassende staatliche Hoheitsrechte) (1), тогда какъ ни гдѣ органамъ самоуправленія ни какихъ верховныхъ правъ не принадлежитъ. Важнѣйшими общественными организмами авторъ считаетъ общины, находя между ними и государствомъ большое сходство. Затѣмъ онъ указываетъ на основныя права нѣмецкихъ общинъ, излагаетъ исторію развитія какъ городскихъ, такъ и сельскихъ общинъ, характеризуя переходы ихъ отъ самостоятельности къ упадку и процессъ возрожденія

(1) *H. Schulze*. Lehrbuch des deutschen Staatsrecht. S. 408—410.

ихъ свободы, наконецъ, излагаетъ въ общихъ чертахъ ихъ современное устройство ([1]). Покончивши съ городскими и сельскими общинами, авторъ переходитъ къ характеристикѣ исторіи и современнаго состоянія высшихъ органовъ самоуправленія въ Германіи, т. е. окружныхъ и провинціальныхъ ([2]). Сочиненіе автора въ отношеніи изложенія положительнаго законодательства отличается полнотой и обстоятельностью, но въ отношеніи общихъ выводовъ и теоретическихъ положеній крайне бѣдно. Можно сказать, что въ этомъ сочиненіи авторъ не столько развилъ и разъяснилъ свои воззрѣнія на самоуправленіе, высказанныя имъ въ вышеразсмотрѣнномъ нами его сочиненіи, сколько, напротивъ, затемнилъ ихъ своими парадоксальными утвержденіями.

Dr. Philipp. Zorn. Das Staatsrecht des deutschen Reiches. 2. Bände. 1880—1883.

Сочиненіе это вовсе не задѣваетъ вопроса о мѣстномъ самоуправленіи; оно всецѣло относится къ германской имперіи, излагая развитіе и организацію общегерманскихъ учрежденій и отношеніе къ германской имперіи отдѣльныхъ нѣмецкихъ государствъ. Въ виду этого въ разсмотрѣніе и изложеніе этого сочиненія мы не войдемъ ([3]).

Dr. Ernst Meier. Die Reform der Verwaltungs-Organisation unter Stein und Hardenberg. 1881.

Сочиненіе Meier'а носитъ исключительно историческій характеръ. Изложивши исторію мѣстнаго самоуправленія до XIX вѣка, авторъ подробно останавливается на законодательной дѣятельности и основныхъ идеяхъ реформы мѣстнаго управленія, предлагавшихся Stein'омъ и Hardenberg'омъ. Затѣмъ съ большой подробностью излагаются организаціонные планы и проэкты Vincke, Schrötter'а, Schön'а и Friese. Мы будемъ имѣть случай остановиться на сочиненіи Meier'а

([1]) ibid. S. 411—430.

([2]) ibid. S. 430—439.

([3]) Въ 1880 году вышли также: *H. P. Kiess.* Grundzüge d. Württ. Staats—und Verwaltungsrechts и *E. Mayerhofer.* Handuch f. d. politischen Verwaltungsdienst. (IV Aufl.). Послѣднее сочиненіе излагаетъ административную организацію и управленіе различными вѣтвями государственной дѣятельности въ Австріи. О самоуправленіи въ теоретическомъ отношеніи въ немъ ничего не говорится.

ниже, при изложеніи характеристическихъ чертъ въ исторіи развитія окружнаго самоуправленія въ Пруссіи ([1]).

Dr. Ludwig Gumplowicz. Verwaltungslehre mit besonderer Berücksichtigung der österreichischen Verwaltungsrechtes. 1882.

Вопросу о мѣстномъ самоуправленіи авторъ отводитъ въ своей книгѣ чрезвычайно не много мѣста. Онъ говоритъ о территоріальныхъ подраздѣленіяхъ и соотвѣтствующей имъ организаціи учрежденій. Общины, города и провинціи являются, по мнѣнію автора, продуктомъ историческаго и независимаго отъ государства развитія, напротивъ Bezirke и Kreise, въ большинствѣ случаевъ, есть плодъ административныхъ соображеній. Авторъ останавливается также на спеціально нѣмецкомъ мелкомъ административномъ подраздѣленіи Gutsgebiete или Gutsbezirk'овъ. Послѣднія возникли по мнѣнію автора, въ слѣдствіе того, что соединить въ одно административное дѣленіе элементы враждебные другъ другу было бы неразумно, такъ какъ Gutsbesitzer'ы, потерявши свою власть надъ общинами, не нашли бы, при общемъ управленіи, защиты своихъ интересовъ. Мнѣніе это справедливо только отчасти, такъ какъ существуютъ и другія причины, которыя до нѣкоторой степени, оправдываютъ существованіе Gutsbezirk'овъ; сюда относится, напримѣръ, особый способъ воздѣлыванія помѣщичьихъ земель по долгосрочнымъ контрактамъ съ рабочими и при поселеніи послѣднихъ на время контракта на помѣщичьихъ земляхъ. Объ организаціи самоуправленія авторъ упоминаетъ лишь въ самыхъ общихъ чертахъ, такъ что мы не имѣемъ даже возможности что либо поэтому поводу сказать ([2]).

Georg Meyer. Lehrbuch des Deutschen Verwaltungsrechts. Theil I. Allgemeine Lehren. Innere Verwaltung. 1883.

([1]) Въ 1881 году вышло также соч. *E. Schmalz'a* Die Verfassung und Verwaltung des deutschen Reiches und des preussischen Staates. Сочиненія этого мы не нашли ни въ Берлинской, ни въ Вѣнской, ни въ Гейдельбергской, ни въ Парижской библіотекахъ. *K. Baumbach*;—Staats-Lexikon. Самоуправленіе опредѣляется здѣсь по Gneist'у. См. стр. 533.

([2]) Въ 1882 году вышли также: *I. L. Algermissen.* Verwaltungs-Eintheilung des deutchen Reiches; *V. Cathrein.* Aufgaben d. Staatsgewalt und ihre Grenzen. *Krais.* Handbuch der inneren Verwaltung im Bayern. *K. Ricke.* Verfassung, Verwaltung und Staatshaushalt d. K. Württemberg.

О самоуправленіи авторъ говоритъ въ этомъ сочиненіи лишь нѣсколько строчекъ; но и это немногое относится не вообще къ самоуправленію, но лишь къ самоуправленію въ Германіи и не имѣетъ ни какого общаго теоретическаго значенія (1). Авторъ говоритъ, что въ Германіи должны быть отмѣчены три системы управленія: 1) система чисто правительственнаго управленія въ мѣстности, слѣдовательно полное отсутствіе самоуправленія; 2) система мѣстнаго управленія, на основаніи которой исполненіе начальственныхъ функцій, т. е. дѣйствительныхъ функцій управленія, лежитъ въ рукахъ правительственныхъ чиновниковъ, коммунальнымъ же представительствамъ предоставлено право подачи мнѣній, петицій, право управленія коммунальнымъ имуществомъ и коммунальными учрежденіями; наконецъ, 3) новая система, характеризующаяся существованіемъ органовъ, составляющихся изъ государственныхъ чиновниковъ и выборныхъ коммунальныхъ представительствъ. Этимъ учрежденіямъ принадлежитъ начальственная власть, участіе въ полицейскомъ управленіи, коммунальный надзоръ, административная юрисдикція. Авторъ указываетъ также и на государства, въ которыхъ существуетъ которая либо изъ этихъ системъ (2), хотя въ этомъ случаѣ ему пришлось только повторить то, что было имъ уже сказано ранѣе, въ сочиненіи „Lehrbuch des deutschen Staatsrechts".

Объ организаціи представительныхъ органовъ самоуправленія авторъ въ разсматриваемомъ нами сочиненіи ничего не говоритъ.

Rudolf Gneist. Das Englische Verwaltungsrecht der Gegenwart in Vergleichung mit den deutschen Verwaltungssystemen. III Auflage 1883—1884.

(1) Нѣсколько теоретическихъ замѣчаній авторъ дѣлаетъ въ своей статьѣ «Die Behördenorganisation der Verwaltung des Innern», помѣщенной въ Handbuch der Politischen Oekonomie v. Schönberg Dritter Theil. S. 485—520. Такъ, онъ опредѣляетъ здѣсь самоуправленіе какъ выполненіе административныхъ функцій лицами, для которыхъ эта дѣятельность не составляетъ профессіи, но осуществляется на ряду съ другими занятіями, какъ главными и представляющими профессію этихъ лицъ.

(2) *G. Meyer*. Lehrbuch des deutshen Verwaltungsrechtes. S. 16—17.

Сочиненіе это, по скольку оно касается самоуправленія, въ значительной степени изложено нами выше.

Dr. Heinrich Rosin. Souveränetät. Staat, Gemeinde, Selbstverwaltung. Kritische Begriffstudien. Annalen des deutschen Reichs für Gesetzgebung, Verwaltung und Statistik, herausgegeben von Dr. S. Hirth und Dr. M. Seydel. Iahrgang 1883. Seite 265—322.

Указавши на существованіе въ литературѣ разнообразныхъ опредѣленій самоуправленія и признавая ихъ неудовлетворительными, авторъ хочетъ дать юридическое и спеціально государственное понятіе самоуправленія. Право самоуправленія есть, по мнѣнію автора административное право, опредѣляющее состояніе признанной юридической личности въ противоположеніи и отношеніи къ возможности ея ограниченія. Находящееся въ этомъ состояніи политическое общеніе называется Selbstverwaltungskörper [1]. Авторъ различаетъ государственный и общественный элементы самоуправленія. Первый выражается въ отношеніяхъ его къ суверенной власти, второй въ закономѣрномъ участіи гражданъ въ управленіи. Государственный элементъ проявляется въ утвержденіи (?) выборовъ или въ образованіи такихъ учрежденій, гдѣ наряду съ выборными участвуютъ и правительственные чиновники. Общественный элементъ, т. е. участіе гражданъ въ управленіи проявляется не исключительно въ видѣ выборовъ, но и въ видѣ назначенія отъ правительства. Изъ государственнаго понятія самоуправленія, какъ признанія несуверепнаго политическаго общенія суверенною личностью (государствомъ) въ качествѣ управляющей юридической личности вытекаетъ, что органы самоуправленія не суверенны; субъектами самоуправленія являются несуверенныя политическія общенія; въ этомъ смыслѣ, по мнѣнію автора, и Gneist говоритъ, что субъектами (?) самоуправленія являются всѣ общественные классы въ той мѣрѣ, въ какой они могутъ нести личную почетную службу. Объектами самоуправленія являются собственныя дѣла самоуправляющагося союза. Средствами дѣятельности какъ начальственныя, такъ и частно-имущественныя права. Органамъ самоуправленія можетъ принадлежать

[1] *H. Rosin.* Souveränetät, Staat et cet. S. 309.

и не суверенное законодательство, и не суверенный судъ. Противоположность между начальственнымъ и хозяйственнымъ самоуправленіемъ не выдерживаетъ, по мнѣнію автора критики. Въ концѣ концевъ авторъ всётаки не далъ полнаго опредѣленія самоуправленія; его положенія страдаютъ слишкомъ большой отвлеченностью, а терминологія сбивчива и мало понятна. Что такое, напримѣръ, несуверенное законодательство и несуверенный судъ? Какимъ образомъ можно органамъ мѣстнаго управленія присвоивать въ принципѣ законодательныя функціи?! О соціальной сторонѣ самоуправленія авторъ также почти ничего не сказалъ, если не считать его общаго указанія на участіе гражданъ въ управленіи, безъ чего невозможно ни какое самоуправленіе.

Dr. Ioseph Ulbrich. Lehrbuch des Oesterreichischen Staatsrechts. Für den akademischen Gebrauch und die Bedürfnisse des Praxis. 1883 (1).

Самоуправленіе, говоритъ авторъ, есть забота о коллективныхъ интересахъ, выполняемая самостоятельными учрежденіями въ государствѣ, съ помощью ихъ собственныхъ органовъ и хозяйственныхъ средствъ, на основаніи законовъ и подъ контролемъ государства. Въ понятіе самоуправленія входятъ такимъ образомъ, слѣдующіе моменты: 1) органы самоуправленія возникаютъ чрезъ соединеніе большаго числа государственныхъ гражданъ въ одно общеніе въ государствѣ; 2) органы самоуправленія покоются или на территоріальномъ основаніи, какъ напр. община и земство (Landschaft) или на общности призванія (Berufes); поэтому отличаютъ политическіе и товарищественные органы самоуправленія; 3) если государство является суверенным общеніемъ съ кругомъ дѣятельности неограниченнымъ предметно, то политическіе и товарищественные органы самоуправленія, какъ члены государства и союзы гражданъ, подчинены государственной власти. Ихъ кругъ дѣятельности предметно ограниченъ. Цѣли органовъ самоуправленія лежатъ въ коллективныхъ потребностяхъ, которыя обусловливаются сосѣдственной жизнью въ общинѣ, территоріальнымъ союзомъ въ округѣ, общностью призванія или эконо-

(1) См. также: *H. Marquardsen*. Handbuch des öffentlichen Rechts. IV Band. 1 abth. S. 82 u. ff.

мическаго труда. Указавши на это общественное значеніе органовъ самоуправленія, авторъ замѣчаетъ, что, не смотря на все это, не надо упускать изъ виду, что дѣятельность органовъ самоуправленія простирается на тѣ задачи, въ выполненіи которыхъ заинтересовано само государство; органы самоуправленія содѣйствуютъ государственному управленію, собирая разсѣянныя силы въ одно цѣлое, подкрѣпляютъ государство въ его управленіи публичными дѣлами, отправляя тѣ функціи, которыя входятъ въ область полиціи или государственнаго попеченія. Слѣдуя далѣе взглядамъ Laband'a, авторъ заявляетъ, что самоуправленіе обозначаетъ самоограниченіе государства въ проведеніи его задачъ, такъ какъ оно переноситъ часть этихъ задачъ на территоріальные союзы или корпораціи, преслѣдующія государственныя цѣли. Самоуправленіе есть, слѣдовательно, государственное порученіе, данное коммунальнымъ союзамъ и корпораціямъ; оно есть поэтому часть публичнаго управленія и связано законами, отчасти установляющими для него извѣстныя границы, отчасти возлагающими извѣстныя обязанности. Въ этомъ смыслѣ самоуправленіе есть исполненіе государственной воли; органы самоуправленія подчинены поэтому верховному надзору государства, которое получаетъ свѣдѣнія объ ихъ постановленіяхъ, принуждаетъ ихъ къ выполненію ихъ обязанностей, можетъ уничтожать ихъ рѣшенія, противныя закону и распустить ихъ органы. Авторъ держится здѣсь, какъ видимъ, воззрѣній L. Stein'a. Признавая органы самоуправленія юридическими лицами, авторъ замѣчаетъ, что дѣятельность ихъ, однако, не исчерпывается хозяйственнымъ управленіемъ; государство возлагаетъ на нихъ начальственныя функціи и право изданія обязательныхъ распоряженій, рѣшеній и предписаній. Далѣе авторъ указываетъ на тѣ понятія, которыя не подходятъ подъ понятіе самоуправленія: сюда относятся: самодѣятельность гражданъ въ виду ихъ интересовъ и потребностей; авторъ имѣетъ при этомъ въ виду воззрѣнія Rösler'a; частно-гражданская дѣятельность союзовъ и корпорацій, вводимая въ сферу самоуправленія L. Stein'омъ, хотя, замѣтимъ, мы Stein относитъ свои Vereine къ органамъ самоуправленія именно за ихъ общегосударственное значеніе. Неправильно также, по мнѣнію автора, говорить о самоуправленіи церквей и религіозныхъ обществъ, такъ какъ

подъ самоуправленіемъ разумѣется только государственное управленіе; неподходятъ сюда также чисто хозяйственные союзы для преслѣдованія частныхъ цѣлей. Разграниченіе между государственнымъ управленіемъ и самоуправленіемъ связано, по мнѣнію автора, съ понятіемъ децентрализаціи управленія и способомъ образованія административныхъ органовъ. Послѣднее основывается обыкновенно на выборномъ началѣ, хотя и государство оказываетъ здѣсь большее или меньшее вліяніе ([1]).

Изъ изложеннаго слѣдуетъ, что Ulbrich въ своихъ воззрѣніяхъ на самоуправленіе придерживается воззрѣній Gneist'a, Stein'a, Laband'a, а также руководствуется и дѣйствительно существующими формами самоуправленія. Надо поставить автору въ заслугу, что онъ, признавая самоуправленіе формой государственнаго управленія, считая необходимымъ условіемъ начальственную власть органовъ самоуправленія, отрѣшается однако отъ тѣхъ крайностей, въ которыя впадаютъ Gneist и, въ особенности, Laband. Можно поставить также на видъ то, что онъ не игнорируетъ общественнаго элемента, хотя и говоритъ о немъ неопредѣленно, безъ указанія на формы его организаціи. Впрочемъ, авторъ и не ставилъ себѣ цѣлью изслѣдованіе спеціально вопроса о самоуправленіи; его задача заключалась въ изученіи и систематическомъ изложеніи государственнаго и административнаго права Австріи и въ этомъ отношеніи Ulbrich не имѣетъ соперниковъ ([2]).

Dr. Carl Gareis. Allgemeines Staatsrecht. въ „Handbuch des öffentlichen Rechts" von H. Marquardsen. 1. Band. 1883. S. 85—88.

Понятіе о самоуправленіи возникаетъ тогда, когда государство предоставляетъ управленіе подчиненному ему общенію (Gemeinwesen), но не правительственнымъ чиновникамъ. Характеристическая черта самоуправленія состоитъ

([1]) *I. Ulbrich.* Lehrbuch des Oesterreichischen Staatsrechts. S. 414—419.

([2]) Въ 1883 году вышли также: *H. Marquardsen.* Handbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart. IV Bände съ 1883—1885 *O. Sarwey.* Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg. 2. Bände. *I. C. Seydel.* Grundriss zu Vorlesungen uber bayerisches Verwaltungsrecht и его же Grundriss zu Vorlesungen über bayerisches Staatsrecht.

не въ почетныхъ должностяхъ и не въ самодѣятельности общества, но въ выполненіи государственныхъ функцій, которое совершается не при посредствѣ чиновниковъ, но чрезъ другихъ лицъ и притомъ не въ видѣ простаго участія въ дѣятельности правительства, но и въ формѣ замѣны этой дѣятельности. Чиновники самоуправленія функціонируютъ подобно правительственнымъ чиновникамъ подъ авторитетомъ закона, но правительственный чиновникъ дѣйствуетъ въ силу господства главы государства, чиновникъ же самоуправленія есть чиновникъ государственнаго управленія, на сколько онъ выполняетъ функціи, касающіяся государств. интересовъ и государственныя права верховенства (?); онъ не правительственный чиновникъ, такъ какъ дѣйствуетъ не отъ главы государства. Такимъ образомъ, оказывается, что глава государства стоитъ только во главѣ правительства, но не цѣлаго государства, что въ принципѣ не вѣрно. Самоуправленіе, говоритъ далѣе авторъ, не есть управленіе въ собственныхъ интересахъ (Eigenverwaltung), но часть государственнаго управленія. Въ виду этого, оно противуполагается съ одной стороны правительственному управленію, съ другой управленію въ собственныхъ интересахъ. Авторъ или неясно выражается, или смотритъ на дѣло слишкомъ формально. Самоуправленіе есть государственное управленіе, такъ какъ органы самоуправленія функціонируютъ отъ имени и подъ контролемъ государства; но отсюда еще не слѣдуетъ, что бы они не дѣйствовали, по крайней мѣрѣ, главнымъ образомъ, въ интересахъ управляемой ими мѣстности и живущихъ на ней государственныхъ гражданъ. Самъ авторъ говоритъ, что органы самоуправленія замѣняютъ собою правительственные органы, но послѣдніе дѣйствуютъ не исключительно въ интересахъ цѣлаго государства, но и въ интересахъ управляемыхъ данной мѣстности, такъ какъ и вообще дѣятельность государства, въ концѣ концовъ, совершается въ интересахъ государственныхъ гражданъ.

Авторъ упоминаетъ затѣмъ о разнообразіи государственныхъ учрежденій въ сферѣ самоуправленія и указываетъ на зависимость ихъ въ этомъ случаѣ отъ всего государственнаго строя.

Объ организаціи самоуправленія авторъ умалчиваетъ.

3.

Hue de Grais. Handbuch der Verfassung und Verwaltung in Preussen und dem Deutschen Reich. Vierte Auflage 1884.

Означенная книга даетъ въ краткихъ, но существенныхъ чертахъ обзоръ дѣйствующаго права въ Германіи и въ особенности въ Пруссіи, какъ по отношенію къ государственному устройству, такъ и управленію. Въ этомъ же смыслѣ разсматривается и излагается здѣсь въ частности вопросъ о самоуправленіи. Прежде всего авторъ долженъ былъ коснуться этого вопроса при изложеніи системы государственныхъ учрежденій, что онъ и сдѣлалъ въ § 51-мъ (¹), гдѣ разсматриваются Provincial—Bezirk—und—Kreisbehörden. Новѣйшее административное законодательство Пруссіи имѣло въ виду, говоритъ авторъ, три цѣли: 1) расширеніе самоуправленія; 2) введеніе въ управленіе контроля; 3) децентрализацію въ связи съ привлеченіемъ гражданъ къ дѣламъ государственнаго управленія. Характеристической чертой новаго законодательства является также то, что оно соединяетъ бюрократическую систему управленія съ коллегіальной, такъ какъ создаетъ при единоличныхъ органахъ управленія особые совѣты—Provincialrath, Bezirksrath, Kreisausschuss. Далѣе авторъ разсматриваетъ должность Landrath'a и учрежденіе Kreisausschuss'a и переходитъ къ изложенію основъ организаціи самоуправленія, говоря что въ качествѣ таковыхъ являются элементы поземельнаго владѣнія. Представительствамъ принадлежитъ, по мнѣнію автора, контроль надъ управленіемъ, самое же управленіе выполняется особыми комитетами—Kreisausschuss, Provinzialausschuss и проч. (§ 71). Автору не мѣшало бы, по крайней мѣрѣ, дополнить, что представительства, кромѣ контроля, имѣютъ право издавать распоряженія. Авторъ коротенько излагаетъ затѣмъ организацію округовъ, условія принадлежности къ нимъ, систему налоговъ, организацію Kreistag'a, Kreisausschuss'a, говоритъ о государственномъ контролѣ чрезъ Regierungs—Präsident'a и Ober—Präsident'a, упоминаетъ также о правѣ окружныхъ органовъ самоуправленія

(¹) Предъ нами 3-е изд.

издавать Kreis-Statute. Затѣмъ онъ въ общихъ чертахъ излагаетъ организацію самоуправленія въ Гогенцолернѣ, Познани, Вестфаліи, Рейнской провинціи, Ганноверѣ и друг. Вотъ все, что относится спеціально къ самоуправленію. Книга даетъ самыя общія, элементарныя понятія, какъ о самоуправленіи въ Пруссіи, такъ и о государственномъ устройствѣ и управленіи вообще. Теоретическихъ выводовъ здѣсь нѣтъ. Она представляетъ болѣе или менѣе обработанный и популярный учебникъ положительнаго дѣйствующаго законодательства Пруссіи и отчасти вообще Германіи въ отношеніи государственнаго устройства и управленія.

Dr. Edgar Loening. Lehrbuch des deutschen Verwaltuugsrechts. 1884.

Въ своихъ воззрѣніяхъ на самоуправленіе Loening является послѣдователемъ Gneist'a, находя его взгляды наиболѣе правильными изъ всѣхъ существующихъ. Слово Selfgovernment, говоритъ авторъ, служитъ къ обозначенію не юридическаго понятія, но политической системы. Въ Selfgovernment'ѣ (Selbstregierung des Volkes) верховныя права государства выполняются подъ рѣшительнымъ вліяніемъ народа или его представителей, но не чрезъ независимаго отъ народа носителя государственной власти. Въ Англіи Selfgovernment проведено прежде всего въ государственномъ устройствѣ, въ парламентѣ; во всѣхъ важныхъ актахъ королевская власть нуждается въ утвержденіи парламента и только тѣ лица облекаются довѣріемъ высшаго руководства государствомъ, которые имѣютъ за себя большинство нижней палаты. Затѣмъ, самоуправленіе Англіи является какъ local Selfgovernment, по которому государственныя функціи выполняются въ мѣстныхъ административныхъ округахъ при посредствѣ государственныхъ органовъ, которые, въ предѣлахъ закона, въ ихъ дѣятельности независимы отъ главы государства и его учрежденій, какъ въ юридическомъ, такъ и экономическомъ отношеніи. Органами local Selfgoverument являются, какъ публично-юридическія корпораціи городовъ, приходовъ, союзовъ для бѣдныхъ и проч., такъ и отдѣльные граждане, которые выполняютъ существующіе законы, не находясь на государственной службѣ, но въ качествѣ почетныхъ должностей; по этому органами самоуправленія являются также шерифы, мировые судьи, коронеры, лордъ-лейтенанты, церковные старосты, инспектора общественнаго

призрѣнія и проч. Великая заслуга Gneist'a, говоритъ авторъ, состоитъ въ томъ, что онъ разъяснилъ историческое развитіе и сущность англійскаго Selfgovernment и показалъ, что оно послужило основой для англійскаго парламентарнаго устройства. Затѣмъ авторъ прямо и совершенно справедливо заявляетъ, что изъ англійскаго самоуправленія Gneist развилъ и обосновалъ новое понятіе самоуправленія вообще. Оно есть выполненіе государственныхъ функцій земскаго управленія (Landesverwaltung) въ земскихъ, окружныхъ, городскихъ и сельскихъ союзахъ по законамъ страны чрезъ почетныя должности. Это понятіе самоуправленія, говоритъ авторъ, сдѣлалось въ политической литературѣ господствующимъ, что̀ далеко не вѣрно. Изъ вышеизложенной нами литературы видно, что число приверженцевъ Gneist'a во все не такъ велико, какъ это думаетъ авторъ. Это понятіе самоуправленія, продолжаетъ онъ далѣе, находитъ свою опредѣленность и научную цѣнность въ своей противоположности; противоположными ему являются: 1) государственное управленіе при посредствѣ государственныхъ чиновниковъ, которые подчинены непосредственно высшему правительственному учрежденію, какъ въ юридическомъ, такъ и хозяйственномъ отношеніи; 2) феодальное управленіе, въ которомъ выполненіе государственныхъ задачъ, какъ частное право, перенесено на поземельную собственность. Самоуправленіе не есть автономія, т. е., независимое отъ государственной власти право лицъ и корпорацій подчиненныхъ этой власти регулировать свои отношенія при посредствѣ самостоятельно созданныхъ юридическихъ нормъ; самоуправленіе не есть управленіе собственными дѣлами, но выполненіе государственныхъ задачъ на основаніи государственныхъ законовъ; оно не есть управленіе въ собственномъ интересѣ, но въ интересѣ государства, поэтому оно не только должно быть подчинено контролю государства, но и быть принуждаемо выполнять тѣ функціи, которыя на него возложены. Изъ сказаннаго слѣдуетъ, говоритъ авторъ, что понятіе самоуправленія есть политическій, но не общій юридическій принципъ; въ различныхъ государствахъ онъ можетъ выполняться различно ([1]) Авторъ излагаетъ далѣе

([1]) S. 34—37.

въ самыхъ общихъ чертахъ окружное и провинціальное управленіе въ Пруссіи и другихъ нѣмецкихъ государствахъ ([1]). Относительно соціальной стороны самоуправленія мы не находимъ у него ни какихъ указаній. Входить въ критическое разсмотрѣніе воззрѣній Loening'а на самоуправленіе мы не будемъ, такъ какъ они въ общемъ согласны съ разсмотрѣнными нами выше воззрѣніями Gneist'а.

Karl Stengel. Die Organisation der preussischen Verwaltung nach den neuen R formgesetzen historisch und dogmatisch dargestellt. 1884.

Въ означенной книгѣ мы находимъ лишь нѣсколько теоретическихъ замѣчаній о самоуправленіи. Подъ послѣднимъ авторъ понимаетъ попеченіе о публичныхъ и признанныхъ таковыми со стороны государства дѣлахъ, выполняемое общинами, коммунальными союзами и корпораціями ([2]). Но выраженіемъ „самоуправленіе", говоритъ авторъ въ другомъ мѣстѣ ([3]) обозначаютъ также тѣ случаи, когда вмѣсто чиновниковъ выступаютъ граждане исключительно или наряду съ чиновниками; наконецъ, говорятъ о самоуправленіи, когда общинамъ или корпораціямъ дано достаточно свободы при попеченіи о ихъ внутреннихъ дѣлахъ. Намъ непонятно, почему авторъ считаетъ приведенныя имъ опредѣленія какъ бы различными понятіями о самоуправленіи, тогда какъ всѣ три приведенные случая опредѣляютъ одно и то же понятіе самоуправленія лишь съ различныхъ сторонъ. Въ первомъ случаѣ указаны объектъ самоуправленія и его органы, во второмъ оно противополагается чисто правительственному управленію, въ третьемъ выдвинуто на первый планъ условіе самостоятельности самоуправляющихся общественныхъ союзовъ. Такимъ образомъ, никакого противоположенія между этими тремя случаями нѣтъ.

Къ органамъ самоуправленія авторъ относитъ: 1) общины—мѣстныя и административныя; 2) коммунальные союзы—округи, провинціи, земли—которые покоются, подобно

([1]) S. 198—224.

([2]) *K. Stengel.* Die Organisation der preussischen Verwaltung. S. 13.

([3]) *K. Stengel.* Begriff, Umfang und System des Verwaltungsrechts. Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft. 1882. 38. Jahrgang. Heft. II.

общинамъ, на естественномъ элементѣ мѣстнаго соединенія большаго числа гражданъ внутри опредѣленнаго участка и на вытекающемъ отсюда общеніи опредѣленныхъ интересовъ ([1]); 3) корпораціи, союзы и товарищества. Сфера компетенціи органовъ самоуправленія, а также разграниченіе между государственнымъ управленіемъ и самоуправленіемъ, по мнѣнію автора, не могутъ быть опредѣлены теоретически, но покоются на историческихъ основаніяхъ ([2]). Но здѣсь авторъ очевидно впадаетъ съ самимъ собою въ противорѣчіе, такъ какъ если нельзя теоретически разграничить самоуправленіе отъ государственнаго управленія, то нельзя также и опредѣлить теоретически самоуправленія, между тѣмъ какъ авторъ такое опредѣленіе даетъ. Далѣе, органы самоуправленія участвуютъ, по мнѣнію автора, не только въ управленіи, но, въ ограниченной степени, и въ законодательствѣ. Такъ, извѣстныя отношенія они регулируютъ статутами и регламентами ([3]). Здѣсь авторъ смѣшиваетъ, повидимому, законы съ распоряженіями. Присвоить органамъ самоуправленія законодательныя функціи, хотя бы въ ограниченномъ видѣ, значило бы окончательно разрушить принципъ единства государственной воли. Говоря далѣе о правѣ надзора за органами самоуправленія, авторъ держится воззрѣній Л. Штейна. Какихъ либо дальнѣйшихъ теоретическихъ указаній въ сочиненіи не имѣется. Почти все оно посвящено изложенію историческаго развитія и современнаго состоянія государственнаго управленія и самоуправленія въ Пруссіи, при чемъ по изложенію, полнотѣ и систематизаціи законовъ о новой административной организаціи сочиненіе Stengel'я является однимъ изъ самыхъ лучшихъ.

O. von. Sarwey. Allgemeines Verwaltungsrecht; in Handbuch des öffentlichen Rechts von. H. Marquardsen. 1884. B. I. Zweiter Halband. S. 94—118.

Въ вышеприведенномъ нами трудѣ автора „das öffentliche Vetwaltungsrecht und die Verwaltungsrechtspflege" содержится, какъ мы видѣли, лишь нѣсколько общихъ и неимѣющихъ большаго значенія замѣчаній о самоуправленіи.

([1]) *K. Stengel.* Die Organisation der preussischen Verwaltung. S. 13—14.

([2]) ibid. S. 15.

([3]) *K. Stengel* Die Organisation der preussischen Verwaltung, S. 16.

Въ приведенной теперь монографіи авторъ высказывается подробнѣе и опредѣленнѣе. Онъ говоритъ, что понятіе самоуправленія имѣетъ нѣсколько значеній; во 1) оно употребляется въ смыслѣ участія въ управленіи представительства интересовъ; во 2) въ смыслѣ почетныхъ должностей; въ 3) оно употребляется въ смыслѣ государственно-правоваго принципа и въ 4) въ смыслѣ коммунальнаго управленія.

Въ первоначальномъ своемъ значеніи слово самоуправленіе обозначаетъ, говоритъ авторъ, противоположность той дѣятельности, чрезъ которую одно лицо выполняетъ волю другаго въ представительствѣ чуждыхъ ему самому интересовъ. По скольку къ государственному управленію призваны лица или органы, которые своей дѣятельностью не исключительно только входятъ въ кругъ чуждыхъ имъ интересовъ, въ силу государственнаго порученія, но дѣйствуютъ также въ сферѣ своихъ собственныхъ интересовъ, постольку ихъ дѣятельность называется самоуправленіемъ. Понятіе самоуправленія возникаетъ поэтому изъ привлеченія общества къ государственнымъ функціямъ. Внутри государства, продолжаетъ авторъ, образуются общественныя сферы, интересы которыхъ, входя въ кругъ государственныхъ задачъ, не составляютъ въ тоже время интересовъ всѣхъ государственныхъ гражданъ, соединенныхъ въ государственномъ союзѣ. Далѣе авторъ объясняетъ самыя причины или основанія къ образованію такихъ общественныхъ соединеній, указывая также и на различныя ихъ категоріи. Такимъ образомъ, индивидуумы, выполняющіе государств. функціи, въ предположеніи принадлежности ихъ, т. е. этихъ функціонирующихъ лицъ, къ которому либо изъ этихъ общественныхъ соединеній и когда ихъ дѣятельность покоится на государственной волѣ, стоящей выше мѣстныхъ интересовъ, называются органами самоуправленія. Итакъ, самоуправленіе есть дѣятельность, выполняемая въ сферѣ внутренняго управленія и въ силу государственнаго порученія лицами, принадлежащими къ опредѣленной и развившейся внутри государственнаго цѣлаго сферѣ интересовъ. Въ этомъ смыслѣ говорятъ, по мнѣнію автора, о самоуправленіи провинцій, округовъ, общинъ и проч.

Нѣсколько иной смыслъ имѣетъ понятіе о самоуправленіи, какъ управленіи чрезъ почетныя должности. Почет-

ная должность (Ehrenamt) составляетъ прямую противоположность должности по профессіи (Berfusamt). Въ послѣдней одинъ классъ населенія отдѣляетъ себя отъ другихъ классовъ и признаетъ себя исключительно органомъ государственной воли; въ первой призванныя къ самоуправленію лица раздѣляютъ всѣ интересы остальнаго населенія и преслѣдуютъ вмѣстѣ съ тѣмъ, слѣдовательно, и свои собственные интересы.

По поводу пониманія самоуправленія какъ государственно-правоваго принципа, авторъ говоритъ слѣдующее: единство государственной воли въ отношеніи самоуправленія регулировано закономъ. Но внутри этихъ опредѣленныхъ закономъ границъ, органы самоуправленія дѣйствуютъ по своей собственной волѣ. Съ принятыми на себя обязанностями, они получаютъ также и право къ свободному самоопредѣленію и отклоняютъ всякое воздѣйствіе другихъ государственныхъ органовъ, по скольку дѣятельнасть ихъ (органовъ самоуправленія) не стоитъ въ противорѣчіи съ закономъ, по скольку они защищаютъ свою независимость противъ государственной воли не выраженной въ законѣ (?) и по скольку служатъ защитой индивидуальныхъ интересовъ противъ всемогущества государственной власти.

Наконецъ, самоуправленіе въ смыслѣ коммунальнаго управленія состоитъ въ завѣдываніи коммунальныхъ союзовъ хозяйственными интересами.

Таковы, по мнѣнію автора, различныя понятія самоуправленія. Однако, вникая въ характеръ высказываемыхъ авторомъ положеній, не трудно убѣдиться, что приводимыя имъ понятія являются, въ сущности, лишь различными сторонами въ понятіи самоуправленія: такъ, первые два случая касаются, по преимуществу, органовъ самоуправленія, третій опредѣляетъ государственно-правовой принципъ самоуправленія, послѣдній имѣетъ въ виду компетенцію органовъ самоуправленія или предметы вѣдомства.

Въ заслугу автору можно поставить, что онъ въ своихъ опредѣленіяхъ соединяетъ государственный и общественный элементы, хотя значеніе послѣдняго все же имъ не выяснено съ надлежащей опредѣленностью; такъ, авторъ не придаетъ никако значенія въ самоуправленіи выборному началу; считаемъ его въ понятіи самоуправленія несущественнымъ, между тѣмъ какъ оно служитъ основаніемъ для организаціи

самоуправленія. О послѣдней авторъ въ своей монографіи ничего и не упоминаетъ, за исключеніемъ относящагося сюда законодательства главнѣйшихъ государствъ Европы.

Dr. L. Gaupp. Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg. См. Handbuch des öffentlichen Rechts, von Marquardsen III Band. Erster Halbband. 1884. S. 84 u. ff.

Авторъ высказываетъ о самоуправленіи лишь нѣсколько замѣчаній, придерживаясь Laband'а и Gareis'а. Государство, говоритъ онъ, можетъ осуществлять свои задачи или при посредствѣ своихъ собственныхъ органовъ, или употреблять для этой цѣли существующія въ государствѣ и ему подчиненныя, но однако не имъ созданныя общенія и ихъ органы, такъ что дѣятельность этихъ, такъ называемыхъ, органовъ самоуправленія замѣняетъ дѣятельность непосредственныхъ органовъ государства. Существеннымъ для понятія самоуправленія является, по мнѣнію автора, съ одной стороны, выполненіе государственныхъ функцій въ противоположность заботѣ о своихъ собственныхъ интересахъ органовъ самоуправленія, съ другой стороны, самоограниченіе государства, состоящее въ томъ, что оно осуществляетъ свои задачи не при посредствѣ своихъ собственныхъ органовъ. Понятіе самоуправленія, продолжаетъ авторъ, независитъ поэтому отъ способа управленія, т. е., отъ того, будетъ ли оно совершаться при посредствѣ почетныхъ должностей или чиновниковъ по профессіи. Такимъ образомъ, авторъ останавливается только на государственномъ элементѣ самоуправленія, не придавая значенія общественому. Неправильнымъ является далѣе противоположеніе органовъ самоуправленія государственнымъ органамъ, а не правительственнымъ. Подобно другимъ, авторъ ничего не говоритъ о принципахъ организаціи самоуправленія (¹).

(¹) Въ 1884 году также вышли: *H. A. Mascher.* Die Polizeiverwaltung des preussischen Staat.s. 4 Aufl. Изложеніе административнаго законодательства въ Пруссіи. Теоретическихъ указаній нѣтъ. *O. Mejer.* Einleitung in das deutsche Staatsrecht. 2 Aufl. *A. Beauclair.* Das Verfassungs—und Verwaltungsrecht des deutschen Reichs und des Grossherzoghum Hessen 3 Aufl. *J. Ulbrich.* Grundzüge des Oesterreichischen Verwaltungsrechts. Воззрѣнія автора изложены нами въ текстѣ. Въ 1885 году вышли: *W. Zeller* Handbuch der Verfassung und Verwaltung im

Этимъ мы и закончимъ разсмотрѣніе нѣмецкой литературы о мѣстномъ самоуправленіи. Изъ всего вышеизложеннаго мы вправѣ сдѣлать заключеніе, что понятіе мѣстнаго самоуправленія въ нѣмецкой политической литературѣ далеко не установилось еще съ такой прочностью, какой можно было бы желать. Причиной этого, въ значительной степени, служитъ крайнее разнообразіе дѣйствительно существующихъ формъ самоуправленія. Всѣ вышеизложенные нами взгляды на самоуправленіе можно, однако, свести къ слѣдующимъ тремъ категоріямъ: 1) воззрѣніе, которое выставлятъ на первый планъ элементъ государственный въ самоуправленіи, отодвигая на задній планъ, а иногда и вовсе игнорируя общественный элементъ; 2) воззрѣніе, впадающее въ противоположную крайность и переносящее центръ тяжести въ самоуправленіи на элементъ общественный, умаляя значеніе государственнаго элемента; 3) примирительное или среднее воззрѣніе, отводящее должное значеніе каждому изъ этихъ элементовъ и, слѣдовательно, не впадающее ни въ ту, ни въ другую крайность. Самыми выдающимися представителями этихъ воззрѣній являются — перваго R. Gneist, втораго H. Roesler, третьяго L. Stein.

Вопросъ объ организаціи мѣстнаго самоуправленія теоретически совершенно не разработанъ, а разсмотрѣніе его въ отношеніи соціальномъ и вовсе еще не затронуто въ нѣмецкой литературѣ.

Чтобы закончить вообще вопросъ объ организаціи самоуправленія въ нѣмецкой и французской литературѣ, намъ остается сказать еще нѣсколько словъ о томъ, какую роль играетъ этотъ вопросъ въ общихъ трактатахъ и курсахъ административнаго права во Франціи.

Во французской литературѣ мы находимъ также весьма значительное количество трудовъ по административному праву. Французамъ, даже въ особенности, принадлежитъ честь

Grossherzogthum Hessen. 1 Bd. *K. Obermüller*. Handbach der Polizeiverwaltung, in lexikaler Form zusammengestellt. *O. Sarweg*. Das Staatsrecht des Konigreich Württemberg. *A. Kichenheim*. Einführung in das Verwaltungsrecht. *G. Marchet*. Studien uber die Entwickelung der Verwaltungslehre in Deutschland von der 2 Hälfte des 17 bis zum Ende des 18 Jahrhunderts.

разработки положительнаго законодательства, и именно административнаго права; въ этомъ отношеніи они опередили нѣмецкихъ ученыхъ, которые обратили вниманіе на разработку положительнаго административнаго законодательства, главнымъ образомъ съ 70-хъ годовъ, хотя, конечно, отдѣльные труды по этой части можно встрѣтить и въ литературѣ 50-хъ годовъ, между тѣмъ какъ французскіе ученые занялись этимъ еще въ 30-хъ годахъ и даже ранѣе. Излагая административное право своего отечества, французскіе ученые раздѣляютъ его на три главныя части: 1) устройство административныхъ органовъ; 2) взаимныя отношенія между этими органами и частными лицами и 3) административная юстиція. Органы администраціи раздѣляются по основнымъ ихъ функціямъ на активные, совѣщательные и судебные, по пространству дѣятельности на центральные, департаментскіе и муниципальные, по характеру дѣятельности на чисто административные и полицейскіе. Таковъ общій характеръ различныхъ учебниковъ и курсовъ административнаго права во Франціи. Было бы совершенно тщетно искать въ этихъ трудахъ теоретической разработки не только вопросовъ самоуправленія, но и административнаго права вообще. Содержаніе ихъ исчерпывается положительнымъ законодательствомъ Франціи, съ присоединеніемъ большею частью историческихъ указаній и только изрѣдка встрѣчается элементъ сравненія, въ видѣ изложенія административнаго законодательства тѣхъ или другихъ иностранныхъ государствъ. Въ виду такого характера французской литературы по административному праву, намъ нѣтъ надобности здѣсь на ней останавливаться; какъ характеристическія черты въ исторіи организаціи французскаго самоуправленія, такъ и современная его организація будутъ изложены нами ниже. Мы ограничимся здѣсь простымъ указаніемъ, на наиболѣе выдающіеся труды по административному праву. Сюда принадлежатъ слѣдующія сочиненія, вышедшія за періодъ времени съ 1872 по 1885 годъ.

1) *M. P. Pradier-Fodéré.* Précis de droit administratif. 7-me Edit. 1872.

2) *Léon Aucoc.* Conférences sur l'administration et le droit administratif. 2 me édition 3 tomes. 1878—1881.

3) *A. Batbié.* Précis de droit public et ad inistratif. 4-me édit. 1881.

4) *Ducrocq*. Cours de droit administratif. 6-me édit 1881.

5) *Marin*. Manuel de droit administratif. 1881.

6) *Cabantous*. Répetitions écrites sur le droit administratif 6-me édit. 1882.

7) *Dieudonné*. Manuel de droit administratif. 2 édit. 1883.

8) *Boeuf*. Résumé de répétitions écrites sur le droit administratif. 8-me éd. 1883.

9) *Blanche* Dictionnaire général d'administration. 1884.

10) *M Block*. Supplément annuel au dictionnaire de l'administration française. 1884. (2-me édit. 1877).

11) *J. B. Simonet*. Traité élémentaire de droit public et administratif. 2-me éd. 1885.

12) *A. Batbié* Traité théorique et pratique de droit public et administratif. 2-me édit. 1885.

Изъ всего сказаннаго нами по поводу французской лилитературы о самоуправленіи мы вправѣ сдѣлать заключеніе, что литература эта вовсе не ставитъ себѣ цѣлью изученіе вопроса о мѣстномъ самоуправленіи въ его сущности, а тѣмъ менѣе имѣетъ въ виду теоретическое іслѣдованіе какихъ либо спеціальныхъ вопросовъ самоуправленія. Все вниманіе французскихъ ученыхъ поглощено изученіемъ и систематическимъ изложеніемъ относящагося сюда положительнаго законодательства Франціи и другихъ государствъ, какъ въ его историческомъ развитіи, такъ и въ современномъ состояніи. Лишь очень немногіе изслѣдователи, какъ Leroy-Beaulieu, Ferrand, Ferron, высказываютъ свои теоретическія соображенія о значеніи мѣстнаго самоуправленія, о вліяніи его на нравственное и политическое развитіе народа, не дѣлая, однако, точнаго опредѣленія самоуправленія и не пытаясь построить его научной системы. Изъ высказываемыхъ различными французскими изслѣдователями отрывочныхъ мыслей и мнѣній можно все же заключить, что самоуправленіе разсматривается здѣсь какъ противоположность правительственному управленію, слѣдовательно, исключительно съ его политической стороны; это и понятно, такъ какъ освобожденіе отъ централизованнаго правительственнаго управленія является во Франціи и до сихъ поръ еще не достигнутымъ идеаломъ. Вопросъ объ организаціи самоуправленія въ отношеніи соціальномъ, въ отношеніи сравнительнаго участія въ немъ тѣхъ или другихъ общественныхъ классовъ не привле-

каетъ еще вниманія французскихъ изслѣдователей. Но мы видѣли, что и въ Германіи, гдѣ самоуправленіе въ отношеніи политической самостоятельности болѣе развито и гдѣ литература о самоуправленіи болѣе богата изслѣдованіями, нежели во Франціи, вопросъ объ организаціи самоуправленія въ соціальномъ отношеніи остается точно также почти не затронутымъ. Въ виду вышеизложеннаго мы могли бы приведенную нами выше французскую литературу, безъ всякаго ущерба для изслѣдуемаго нами вопроса, пройти молчаніемъ, и если мы остановились на ней, то лишь для того, чтобы показать, какой именно она носитъ характеръ.

Перейдемъ теперь къ изложенію характеристическихъ чертъ въ исторіи организаціи мѣстнаго самоуправленія во Франціи и Пруссіи.

Глава V.

Характеристическія черты въ исторіи организаціи прусскаго окружнаго самоуправленія [1].

До начала нынѣшняго столѣтія мѣстное управленіе прусскихъ округовъ покоилось на привиллегированномъ положеніи дворянъ землевладѣльцевъ, такъ называемыхъ Rittergutsbesitzer'овъ. Дворянскія привиллегіи въ сферѣ мѣстнаго управленія были, въ свою очередь, лишь остатками прежней политической самостоятельности землевладѣльцевъ, достигшей своего полнаго развитія въ эпоху феодализма. Будучи основана исключительно на грубой силѣ и ею одною поддерживаемая, эта политическая самостоятельность феодаловъ, уже съ XVI столѣтія, подъ вліяніемъ постепенно развивавшейся идеи государственности, начинаетъ умаляться,

[1]) Для наиболѣе спеціальнаго знакомства съ исторіей организаціи прусскаго окружнаго самоуправленія и прусскаго административнаго права вообще можно рекомендовать соч. C. Bornhak'а «Geschichte des preussischen Verwaltungsrecht». 3 Bände. 1884—1885.

уступая свое мѣсто самостоятельности государства. Подчинивши феодаловъ своей верховной власти, государство оставило за ними многочисленныя привиллегіи и между прочимъ привиллегіи въ сферѣ мѣстнаго управленія. Такъ называемые Kreiskomitate, бывшіе органами мѣстнаго окружнаго управленія въ Пруссіи до 1807 года, состояли исключительно изъ Rittergutsbesitzer'овъ; городское и крестьянское населеніе не имѣло своихъ представителей въ этихъ учрежденіяхъ ([1]). Если въ Kreistkomitat'ахъ и встрѣчались иногда жители городовъ, то это были всегда землевладѣльцы дворяне, участвовавшіе въ управленіи округомъ не какъ представители городовъ, но по собственному праву, какъ владѣльцы родовыхъ имѣній ([2]). Подобное привиллегированное положеніе Rittergutsbesitzer'овъ должно было однако, въ свою очередь, уступить мѣсто болѣе правильнымъ юридическимъ отношеніямъ; реформы въ этомъ направленіи предпринимаются въ Пруссіи съ начала нынѣшняго столѣтія и продолжаются, далеко впрочемъ не всегда съ одинаковымъ успѣхомъ, до настоящаго времени. Прежде нежели допустить и другіе классы общества къ участію въ мѣстномъ управленіи, надо было сначала уничтожить юридическія неравенства между общественными классами въ другихъ отношеніяхъ, куда прежде всего принадлежало, конечно, крѣпостное право — Gutsunterthänigkeit, затѣмъ судебная и полицейская власть дворянъ землевладѣльцевъ и привиллегированное положеніе ихъ имѣній въ частно-гражданскомъ отношеніи. Законъ 1807 года дѣлаетъ первый существенный шагъ въ дѣлѣ уравненія правъ отдѣльныхъ классовъ, уничтожая привиллегіи дворянъ въ только что указанныхъ нами отношеніяхъ ([3]). Вмѣстѣ съ этимъ явилась уже нѣкоторая возможность приступить къ реформѣ окружнаго управленія, и дѣйствительно уже въ 1815 году округи были признаны кор-

([1]) *Lette*. Zur Reform der Kreisordnung und ländlichen Polizeiverfassung. Berlin 1868. SS. 6—7.

([2]) *E. Meier*. Die Reform der Verwaltungsorganisation unter Stein und Hardenberg. Leipzig. 1881. S. 98—101.

([3]) *Brauhitsch*. Die neuen Preussischen Verwaltungsgesetze. 5 Aufl. II Band. Berlin. 1882. Einleitung.

порацiями, представительство которыхъ являлось въ видѣ Kreistag'a, куда вошли, хотя и въ крайне незначительномъ количествѣ, на ряду съ дворянами землевладѣльцами, представители городовъ и сельскихъ общинъ ([1]) Наиболѣе живая законодательная работа началась со вступленiемъ въ министерство извѣстнаго прусскаго администратора и реформатора Stein'a, и въ тоже время явилась цѣлая масса проэктовъ мѣстнаго управленiя, изъ которыхъ нѣкоторые еще тогда предлагали перенесенiе на прусскую почву началъ англiйскаго самоуправленiя. Мы изложимъ наиболѣе выдающiеся изъ этихъ проэктовъ.

Первый, кто выступилъ съ болѣе или менѣе опредѣленными организацiонными планами, былъ Vincke, придававшiй болѣе значенiя единоличнымъ должностямъ, нежели представительнымъ органамъ. Онъ предлагалъ учредить должность „Landräthe“ такимъ образомъ, чтобы на 27 квадрат. миль и 40 тысячъ населенiя приходилось 15 Landräthe. Эти лица должны выбираться не на основанiи происхожденiя, или принадлежности къ тому или другому классу или сословiю, не на основанiи тѣхъ или другихъ религiозныхъ убѣжденiй, но лишь на основанiи имущественнаго ценза, главнымъ образомъ поземельной собственности. Онъ требовалъ для поземельныхъ собственниковъ 400 талеровъ чистаго дохода, какъ условiя полученiя ими должности Landrath'a; для представителей денежнаго капитала такой цензъ былъ опредѣеленъ въ 800 тал., слѣдовательно вдвое большiй. Всѣ Landräthe должны были соединяться каждые три мѣсяца, въ опредѣленные дни, въ окружное собранiе для общаго обсужденiя дѣлъ, разбора жалобъ и проч. Такимъ образомъ, мы видимъ, что Vincke хотѣлъ перенести въ Пруссiю организацiю англiйскаго самоуправленiя мировыхъ судей. Между прочимъ, оправдывая своихъ Landräth'овъ, авторъ разсматриваемаго проэкта замѣчаетъ, что для помѣщиковъ эта должность дала бы вознагражденiе за прежнюю вотчинную опеку и полицейскую власть, такъ какъ они будутъ стремиться сдѣлаться Landrath'ами въ собственныхъ имѣнiяхъ ([2]).

([1]) *H. Schulze.* Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. Leipzig. 1880—1881. S. 436.

([2]) *E. Meier.* Die Reform der Verwaltungs-Osganisation unter Stein und Hardeuberg. S, S. 364—381.

Идею англійскаго самоуправленія старался провести также Schrötter, проэктъ котораго, впрочемъ, значительно отличается отъ перваго. Онъ предлагалъ прежде всего образованіе полицейскихъ участковъ, при томъ такъ, чтобы каждое селеніе въ 50 душъ составляло подобный участокъ. Полицейская власть въ этихъ учаскахъ должна принадлежать помѣщикамъ и другимъ владѣльцамъ. Извѣстное количество такихъ полицейскихъ участковъ должно было составлять Bezirk, величина котораго была опредѣлена приблизительно въ 8 квадр. миль и 8000 душъ населенія. Городскія общества должны были составлять самостоятельные Bezirk'и. Органомъ, которому ввѣрялось административно-полицейская власть въ Bezirk'ѣ, должно было являться одно лице, такъ называемый Kreis-Deputirte, назначаемый высшимъ правительственнымъ учрежденіемъ изъ кандидатовъ, представляемыхъ Kreistag'омъ. Кандидатъ долженъ былъ имѣть 30 лѣтъ возрасту, имѣть мѣсто жительства въ Bezirk'ѣ и получать чистаго доходя съ земли 500 талеровъ, съ денежнаго же капитала 800 талеровъ. Должность Kreis-Deputirte почетна, т. е. безъ жалованья. Что касается уѣздовъ (Kreis), то въ составъ ихъ должны были входить города и села; территорія ихъ опредѣлялась проэктомъ приблизительно въ 35 квадр. миль, населеніе въ 45 тыс Къ административнымъ органамъ уѣзда относятся прежде всего Landrath, затѣмъ Kreis-Direction. долженствовавшая состоять, подъ предсѣдательствомъ Landrath'a, изъ всѣхъ Kreis-Deputirten уѣзда и изъ всѣхъ Kreis-Assistenten (?) Для обсужденія и рѣшенія дѣлъ Kreis Direction должна была собираться четыре раза въ годъ, что опять-таки напоминаетъ четвертные съѣзды мировыхъ судей въ Англіи. Наконецъ, Kreistag, относительно организаціи котораго авторъ проэкта ничего не говоритъ, долженъ былъ являться учрежденіемъ, контролирующимъ дѣятельность Kreis-Direction, Landrath'a и отдѣльныхъ Kreis-Deputirten ([1]).

Идея, что мѣстное самоуправленіе не должно принадлежать исключительно дворянамъ, появилась уже въ началѣ нынѣшняго столѣтія, хотя и пробивала себѣ путь съ большими затрудненіями. Въ проэктѣ Schön'a ([2]) высказы-

([1]) *E. Meier.* S S. 386—399.

([2]) ibid. S. 401 ff.

валась мысль, что самоуправленіе должно распространяться на всѣ классы общества; правда мысль эта была проведена боязливо и не увѣренно. Самъ Stein нападалъ иногда повидимому на ту же мысль, потому что, говоря о необходимости самоуправленія, онъ употребляетъ выраженія „образованныя сословія", „силы общества"; гораздо чаще, впрочемъ, онъ говоритъ о поземельныхъ собственникахъ и представителяхъ денежнаго капитала. Хотя фактически поземельная собственность находилась въ рукахъ дворянскаго сословія, все же признаніе права вообще всѣхъ владѣльцевъ недвижимаго капитала участвовать въ самоуправленіи было значительнымъ шагомъ впередъ, такъ какъ тѣмъ самымъ сила и вліяніе происхожденія въ принципѣ всецѣло замѣнялись силою и вліяніемъ владѣнія. „На мѣсто бюрократіи, говоритъ Stein должно быть поставлено господство землевладѣльцевъ, покоющееся не на слабыхъ основаніяхъ (происхожденія?), но дѣло идетъ объ участіи въ управленіи всѣхъ владѣльцевъ значительной собственности всякаго рода, чтобы всѣ они съ одинаковыми правами и обязанностями были соединены съ государствомъ" ([1]). Однако и такимъ, въ сущности очень скромнымъ, требованіямъ не суждено было осуществиться скоро; проэктъ организаціи мѣстнаго управленія, выработанный подъ руководствомъ Stein'а, не былъ осуществленъ вслѣдствіе выхода его изъ министерства. Организація мѣстнаго управленія продолжала покоиться на сословныхъ началахъ. Съ 1823 года издаются для отдѣльныхъ провинцій особые законы, опредѣляющіе устройство ихъ провинціальныхъ и окружныхъ чиновъ; равнымъ образомъ и для округовъ различныхъ провинцій были изданы особые Kreisordnungen, по которымъ за Rittergutsbezitzer'ами оставалось преобладающее вліяніе; они имѣли въ Kreistag'ѣ такъ называемый Virilstimme, т. е. участвовали не какъ представители, но каждый присутствовалъ лично отъ себя, представляя лишь собственную личность. Городское и крестьянское населеніе хотя и были представлены въ Kreistag'ѣ, но крайне слабо; населеніе каждаго города имѣло въ Kreistag'ѣ одного представителя, а все крестьянское населеніе округа трехъ. Обсужденіе дѣлъ происходило въ

([1]) Ibid. S. S. 364.

собраніи всѣхъ сословій; если одно изъ сословій считало свои интересы нарушенными, то оно имѣло право рекурса къ высшему учрежденію. Исполненіе постановленій Kreistag'а, требовавшихъ въ большинствѣ случаевъ правительственнаго утвержденія, возлагалось на Landrath'а; выборъ кандидатовъ на эту должность принадлежалъ Kreistag'у, но въ нѣкоторыхъ провинціяхъ это право принадлежало исключительно Rittergutsbesitzer'амъ ([1]).

Такая организація мѣстнаго окружнаго управленія, говоритъ Lette, подавала поводъ къ многочисленнымъ жалобамъ, которыя вызывались, главнымъ образомъ, привилегированнымъ положеніемъ Rittergutsbesitzer'овъ; и дѣйдѣйствительно, распредѣленіе окружныхъ представителей по отдѣльнымъ сословіямъ было крайне неравномѣрно. Lette приводитъ въ своей книгѣ ([2]) слѣдующія цифры, характеризующія количественныя отношенія между членами Kreistag'а, распредѣленными по отдѣльнымъ сословіямъ:

	1-е сослов.	2-е солов.	3-е сослов.
R. Bez. Königsberg	981	98	175.
Stettin. . . .	572	53	54.
Cöslin. . . .	729	36	45.
Potsdam. . .	581	76	81.
Breslau. . .	921	80	118.
Posen. . . .	799	104	96.
Magdeburg. .	297	76	66.
	4880	513	635.

Такимъ образомъ, для приведенныхъ Bezirk'овъ количество лично участвовавшихъ въ Kreistag'ахъ Rittergutsbesitzer'овъ было въ 4 раза болѣе, нежели совокупное количество городскихъ и сельскихъ представителей. По отдѣльнымъ Bezirk'амъ отношенія были еще болѣе невыгодны для 2-го и 3-го сословій; такъ напр. въ Bezirk'ѣ Cöslin 1-е сословіе

([1]) *K. Stengel.* Die Organisation der preussischen Verwaltung nach den neuen Reformgesetzen historisch und dogmatich dargestellt. Leipzig 1884 S. S. 100—102.

([2]) *Lette.* Zur Reform d Kreisordnung. S. 20.

было въ 9 разъ сильнѣе представлено, нежели два послѣднія сословія вмѣстѣ взятыя.

Уничтоженіе привиллегій Rittergutsbesitzer'овъ не могло быть выполнено, такъ какъ послѣдніе держались за свои привиллегіи очень крѣпко. Результатомъ было то, говоритъ Gneist, что государство, вмѣсто того, чтобы привлечь высшіе классы общества къ соучастію въ управленіи, создало себѣ новыя псевдо (?) сословія. Положеніе государства характеризовалось тѣмъ, что чиновничество, управлявшее государствомъ, не имѣло желанія дѣлиться своими правами съ другими сословіями; высшее же дворянство не имѣло склонности взять на себя отправленіе государственныхъ обязанностей безвозмездно. Это было время борьбы и побѣдъ старо-сословныхъ притязаній надъ государственнымъ организмомъ, побѣды чиновничества надъ законными границами управленія; побѣды одного департамента надъ другимъ, одного министра надъ другимъ. Это было время, говоритъ далѣе Gneist, когда старо-сословныя идеи перекрещивались съ идеями новаго промышленнаго общества подъ абсолютнымъ управленіемъ; послѣднее, вмѣсто того, чтобы представить государственную идею, провозглашало сословное расчлененіе, на самомъ же дѣлѣ было бюрократическимъ полицейскимъ государствомъ. Полицейская власть, предоставленная помѣщикамъ, выполнялась не непосредственно ими, но ихъ писарями и управляющими. Развитіе экономической жизни, удвоеніе и утроеніе поземельной ренты, повышеніе цѣнъ на земледѣльческіе продукты, все это не способствовало появленію тѣхъ стремленій, которые характеризуютъ англійскую поземельную аристократію. Здѣсь, напротивъ, думали только о наслѣдственномъ правѣ на управленіе въ силу владѣнія, о правѣ, которое было связано не съ личностью, а съ землей; изъ полицейской власти стремились извлечь для себя личную пользу, что и достигалось, благодаря господству надъ рабочими и крестьянами; не только крестьяне, но и городская интеллигенція были почти совершенно устранены отъ участія въ мѣстномъ управленіи [1].

[1] *R. Gneist*. Verwaltung, Iustiz, Rechtsweg, Staats-Verwaltung und Selbstverwaltung nach englischen und deutschen Verhältinissen Berlin. 1869. S. S. 34—37; 110—112; 114.

Попытки реорганизовать мѣстное управленіе, предпринимавшіяся въ первую четверть нынѣшняго вѣка, оказались, такимъ образомъ, неудачными и подорвали энергію многихъ государственныхъ дѣятелей, безкорыстно стремившихся къ реформѣ. Наступило затишье, въ теченіи котораго сословно-аристократическіе элементы общества безпрепятственно продолжали пользоваться своимъ привиллегированнымъ положеніемъ; такъ дѣло тянулось до пятидесятыхъ годовъ настоящаго столѣтія, когда, подъ вліяніемъ движенія возникшаго во Франціи и распространившагося по всей Европѣ, снова всплыли на поверхность прежніе вопросы, снова жажда реформъ охватила лучшіе умы Пруссіи и, какъ результатъ такого стремленія, снова появилась масса проэктовъ мѣстнаго управленія. Казалось бы реформа могла имѣть теперь болѣе шансовъ на успѣхъ, такъ какъ измѣнено было уже самое государственное устройство, будучи превращено изъ абсолютнаго въ конституціонное. Но на дѣлѣ однако, оказалось не такъ, хотя попытки радикальной реформы мѣстнаго управленія и были сдѣланы немедленно.

Такъ, законъ 11-го Марта 1850 года создаетъ новую организацію окружнаго управленія, сразу уничтоживши всѣ существовавшія въ этомъ отношеніи привиллегіи дворянскаго землевладѣльческаго класса. Въ составъ Kreistag'а должны были входить отъ 15 до 40 депутатовъ, избираемыхъ общинами на 6 лѣтъ. Пассивнымъ правомъ выбора могъ пользоваться каждый выборщикъ, достигшій тридцатилѣтнго возраста, прожившій въ округѣ не менѣе 3-хъ лѣтъ и платившій класснаго налогу 8 талеровъ. Величина этой суммы могла быть понижена до 6 и повышена до 18 талеровъ. Впрочемъ, половина депутатовъ должна была состоять изъ землевладѣльцевъ. Однимъ изъ замѣчательныхъ нововведеній этого закона было также созданіе Kreis-Ausschuss'а въ качествѣ органа для непосредственнаго завѣдыванія дѣлами мѣстнаго управленія (¹).

Законъ 11-го Марта 1850 года просуществовалъ однако не долго; реакція не заставила себя долго ждать; можно сказать, что законъ этотъ былъ отмѣненъ ранѣе, нежели вступилъ въ полную свою силу, такъ какъ уже 25 Мая 1853 года были возстановлены въ своей силѣ прежніе законы.

(¹) *Lette*. Zur Reform der Kreisordnung. S. 25.

Наступленіе реакціи однако не означало, чтобы стремленія къ реформѣ были окончательно заглушены; напротивъ, эти стремленія продолжали проявляться какъ со стороны правительства, такъ и депутатовъ парламента, только что они получили болѣе умѣренный характеръ, да и при всемъ томъ не имѣли успѣха.

Уже въ томъ же 1853 году правительствомъ былъ внесенъ въ нижнюю палату проэктъ реформы окружнаго управленія, но былъ взятъ имъ обратно (¹). Въ 1860 году 20-го Марта былъ представленъ графомъ фонъ Schwerin'омъ новый проэктъ Kreisordnung'а для шести восточныхъ провинцій Пруссіи. По поводу этого проэкта былъ составленъ докладъ коммиссіею палаты депутатовъ, во многихъ отношеніяхъ разнящійся отъ проэкта. Графъ von Schwerin предлагалъ уничтоженіе Virilstimme Rittergutsbesitzer'овъ и образованіе для нихъ особой избирательной коллегіи крупныхъ землевладѣльцевъ, при томъ такъ, чтобы въ эту коллегію были допускаемы владѣльцы даже самыхъ маленькихъ имѣній, принадлежащихъ къ разряду Rittergüter. Напротивъ, парламентская коммиссія для участія въ коллегіи крупныхъ землевладѣльцевъ требовала полученія 2000 талеровъ чистаго поземельнаго дохода; владѣльцы Rittergüter'овъ, получавшіе меньшій доходъ, могли, по мнѣнію коммиссіи, участвовать въ первой коллегіи въ томъ только случаѣ, если они ранѣе пользовались правомъ участія въ Kreistag'ѣ и если чистый доходъ ихъ имѣній все же не ниже 1000 талеровъ. Далѣе, въ отношеніи распредѣленія депутатовъ между избирательными коллегіями проэктъ Schwerin'а предлагалъ половину всего числа депутатовъ предоставить избранію коллегіи крупныхъ землевладѣльцевъ, при чемъ количество голосовъ, принадлежащихъ избирателямъ этой коллегіи, по мнѣнію проэкта, могло бы быть соразмѣрно съ количествомъ принадлежащаго каждому избирателю владенія, такъ что, смотря по величинѣ владѣнія, одинъ избиратель могъ имѣть два и болѣе голоса. Парламентская коммиссія не признавала такого распредѣленія правильнымъ и предлагала число депутатовъ, оставшееся за вычетомъ городскихъ, раздѣлить между крупными землевладѣльцами и сельскими общинами

(¹) *K. Stengel.* Die Organisation der preussischen Verwaltung. S. 138.

на основаніи объёма владѣній. Результатомъ этого послѣдняго распредѣленія было бы довольно значительное уменьшеніе количества депутатовъ отъ первой избирательной коллегіи. На сколько чувствительны были различія въ этомъ отношеніи между проэктомъ правительства и докладомъ коммиссіи, показываютъ слѣдующія цифры, касающіяся количества депутатовъ отъ крупныхъ землевладѣльцевъ (¹):

	Правит. проэктъ.	Докладъ коммиссіи.
	1860	1860
Königsberg.	247	145
Stettin.	167	132
Potsdam.	250	164
Breslau.	337	275
Posen.	267	229
Magdeburg.	190	85

По отдѣльнымъ уѣздамъ разница оказывалась иногда гораздо больше.

Пассивное право выбора, сравнительно съ прежними Kreisordnung'ами, было какъ въ проэктѣ, такъ и докладѣ коммиссіи расширено. Такъ, ранѣе для городскихъ и сельскихъ общинъ это право обусловливалось исправленіемъ должностей членовъ магистрата или Schulzen, величиной и значеніемъ поземельнаго владѣнія и проч. Теперь это право расширилось на всѣхъ имѣвшихъ право голоса въ общинныхъ выборахъ. Затѣмъ проэктъ графа Schwerin'a, подобно закону 1850 года, создаетъ Kreisausschuss, хотя дѣйствительное управленіе стремится сосредоточить все же въ рукахъ Landrath'a. Парламентская коммиссія стремилась, напротивъ, увеличить значеніе Kreisausschuss'а: по ея предложенію онъ долженъ былъ имѣть своего представителя или докладчика въ Kreistag'ѣ, а члены его должны были пользоваться совѣщательнымъ голосомъ; въ дѣлѣ непосредственнаго управленія участіе его признавалось необходимымъ.

Не смотря на серьезное и внимательное разсмотрѣніе проэкта графа von Schwerin'a со стороны парламентской коммиссіи, въ парламентѣ онъ не былъ однако разсмотрѣнъ

(¹) *Lette*. Zur Reform der Kreisordnung. S. 47.

во всемъ его объемѣ, и лишь черезъ два года, именно 11 Января 1862 года, онъ былъ снова представленъ тѣмъ же графомъ von Schwerin'омъ, но уже въ расширенномъ объемѣ, предлагая реформу не только для восточныхъ, но и для западныхъ провинцій, и при томъ былъ представленъ не въ палату депутатовъ, но въ палату господъ ([1]).

Этотъ проектъ уже снова допускаетъ Virilstimme, хотя и въ ограниченномъ видѣ, давая его только тѣмъ владѣльцамъ Rittergüter'овъ, за которыми признано наслѣдственное право участія въ палатѣ господъ. Затѣмъ, по его мнѣнію, было бы раціональнымъ распредѣлить представителей между крупными землевладѣльцами и сельскими общинами на основаніи величины владѣній, однако съ тѣмъ, чтобы число депутатовъ отъ землевладѣльцевъ равнялось по меньшей мѣрѣ половинѣ числа депутатовъ отъ сельскихъ общинъ. Образованная для разсмотрѣнія этого проэкта парламенская коммиссія, указывая, что при допущеніи Virilstimme число депутатовъ чрезмѣрно увеличивается, предлагала и землевладѣльцамъ ограничиться исключительно представительствомъ; при этомъ способѣ участія въ мѣстномъ управленіи, землевладѣльцы могли бы, по мнѣнію коммиссіи, выбирать самыхъ лучшихъ и достойныхъ представителей, между тѣмъ какъ при Virilstimme каждый покупатель Rittergutes долженъ быть допущенъ въ Kreistag.

Какова бы однако ни была разница между проэктомъ и мнѣніями коммиссіи это было пока безразличнымъ, такъ какъ и проэктъ 1862 года въ палатѣ господъ разсмотрѣнъ не былъ ([2]). Въ 1863 году депутатомъ нижней палаты Lette, книгу котораго мы цитируемъ, и его единомышленниками снова былъ внесенъ въ Abgeordneten—Haus проэктъ Kreisordnung'a, въ сущности согласный съ правительственнымъ проэктомъ 1862 года, за исключеніемъ Virilstimme, который уничтожался.

По поводу этого проэкта коммиссія палаты депутатовъ опять представила свои соображенія. На основаніи этихъ соображеній, въ избирательную коллегію крупныхъ землевладѣльцевъ должны были входить всѣ тѣ лица, которыя

([1]) *K. Stengel.* Die Organisation der preussischen Verwaltung. S. 138.
([2]) *Lette.* Zur Reform der Kreisordnung. S. 55 u. ff.

получали съ своихъ имѣній, расположенныхъ въ округѣ, чистаго доходу не менѣе 2000 талеровъ. По отношенію къ распредѣленію окружныхъ депутатовъ между тремя избирательными коллегіями коммиссія предлагала избрать въ качествѣ критерія количество платимыхъ прямыхъ податей. Далѣе, по мнѣнію коммиссіи, образованный на этихъ основаніяхъ Kreistag самъ изъ своей среды могъ бы избирать себѣ предсѣдателя, хотя Landrath также не устранялся и могъ присутствовать въ засѣданіяхъ; за то въ Kreisausschuss'ѣ предсѣдательство должно было принадлежать ему ([1]).

Проэктъ 1863 года постигла прежняя участь: рѣшенія палаты относительно его не состоялось.

Въ 1865 году былъ внесенъ новый проэктъ. На основаніи его minimum числа членовъ Kreistag'а опредѣлялся въ 18 человѣкъ; это должно было имѣть мѣсто именно въ тѣхъ округахъ, которые имѣли населенія, за исключеніемъ лицъ, состоявшихъ въ активной военной службѣ, 30 тысячъ человѣкъ. Въ округахъ съ большимъ населеніемъ на каждыя двѣ тысячи человѣкъ долженъ былъ прибавляться одинъ членъ Kreistag'а, однако число ихъ все же не должно было превышать 60. Въ коллегію крупныхъ землевладѣльцевъ должны были войти: 1) тѣ лица, которыя получали съ имѣній чистаго дохода не менѣе 2000 талеровъ; 2) тѣ владѣльцы меньшихъ имѣній, которые пользовались ранѣе правомъ участія въ Kreistag'ѣ и которыхъ имѣнія давали такой доходъ или имѣли такой объемъ, которые необходимы были ранѣе для признанія ихъ Rittergüter'ами; 3) государственныя земли, дававшія дохода не менѣе 2000 талеровъ. Депутаты Kreistag'а должны были распредѣляться между отдѣльными избирательными коллегіями на основаніи уплаты податей; однако, количество представителей отъ землевладѣльцевъ не должно было превышать половины всего числа окружныхъ представителей. Каждому выборщику въ избирательныхъ коллегіяхъ принадлежалъ одинъ голосъ ([2]).

Относительно этого проэкта палата депутатовъ постановила въ обсужденіе его не входить въ слѣдствіе крайняго положенія дѣлъ.

([1]) *Lette.* Zur Reform et cet. S. 58—60.

([2]) Ibid. S. 76—80.

8 Октября 1869 года проэктъ Kreisordnung'а снова былъ представленъ въ палату депутатовъ министромъ внутреннихъ дѣлъ графомъ zu Eulenburg. Въ основныхъ своихъ чертахъ онъ согласенъ съ проэктами 1860 и 1862 годовъ, хотя касается исключительно шести восточныхъ провинцій Пруссіи.

На основаніи этого проэкта, округъ (Kreis) составляетъ коммунальный союзъ, съ правами корпораціи для управленія своими собственными, а также государственными дѣлами. Большіе города, съ населеніемъ въ 30 тысячъ душъ и болѣе, образуютъ самостоятельные округи; жители, принадлежащіе къ округамъ, обязаны нести безвозмездно службу по управленію округомъ и уплачивать мѣстные налоги. Сообразно съ этимъ имъ принадлежатъ также и извѣстныя права. Въ составъ округовъ входятъ—Städte, Amtsbezirke, Gemeinden и Gutsbezirke. Первымъ чиновникомъ округа какъ правительственнымъ, такъ и мѣстнымъ, является Landrath, назначаемый королемъ изъ кандидатовъ, представляемыхъ Kreistag'омъ. Во главѣ каждаго Amtsbezirk'а стоитъ Amtshauptmann, назначаемый также королемъ и выполняющій именемъ короля полицейскія функціи, въ качествѣ почетной должности и безденежно. Представителемъ коммунальныхъ интересовъ округа является Kreistag, для непосредственнаго же завѣдыванія и управленія дѣлами округа учреждается Kreisausschuss, состоящій изъ Landrath'а и шести членовъ, выбираемыхъ частію Kreistag'омъ, частію собраніемъ Amtshauptleute и Bürgermeister'овъ городовъ изъ ихъ среды (¹).

Что касается образованія Kreistag'а, то для этой цѣли проэктъ предлагаетъ четыре избирательныхъ коллегіи: 1) коллегію наиболѣе крупныхъ плательщиковъ податей—Meistbegüterten Gutsbesitzer; 2) коллегію крупныхъ землевладѣльцевъ; 3) коллегію городскихъ избирателей и 4) коллегію сельскихъ общинъ. Къ первой коллегіи принадлежатъ тѣ крупные землевладѣльцы, имѣнія которыхъ даютъ чистаго дохода по меньшей мѣрѣ 6000 талеровъ; ко второй коллегіи тѣ, которые получаютъ чистаго дохода не менѣе 1000 та-

(¹) *K. Stengel.* Die Organisation der preussischen Verwaltung. S. 143 u. ff.

леровъ; коллегію городскихъ избирателей составляютъ магистратъ и собраніе городскихъ депутатовъ; наконецъ, въ послѣднюю коллегію входили представители отъ сельскихъ общинъ и самостоятельные землевладѣльцы, не принадлежащіе, по величинѣ своихъ доходовъ, къ двумъ первымъ коллегіямъ ([1]).

Что касается распредѣленія окружныхъ депутатовъ между избирательными коллегіями, то проэктъ предлагаетъ, чтобы число представителей отъ крупныхъ землевладѣльцевъ и Meistbegüterten не было болѣе числа представителей отъ городовъ и сельскихъ общинъ; тамъ же, гдѣ нѣтъ городовъ, число депутатовъ отъ Meistbegüterten не должно быть болѣе $^1/_3$ числа депутатовъ отъ сельскихъ общинъ и число послѣднихъ, во всякомъ случаѣ, не должно быть менѣе всего числа представителей отъ Meistbegüterten и коллегіи крупныхъ землевладѣльцевъ ([2]). Для выбора окружныхъ депутатовъ отъ сельскихъ общинъ образуются избирательные округи, примѣнительно къ Amtsbezirk'амъ; каждый изъ такихъ избирательныхъ округовъ долженъ избирать отъ 1 до 2-хъ депутатовъ; для этой цѣли въ каждомъ изъ нихъ образуются избирательныя собранія, въ которыхъ принимаютъ участіе во 1) владѣльцы самостоятельныхъ имѣній, во 2) уполномоченные отъ сельскихъ общинъ. Въ качествѣ послѣднихъ являются въ общинахъ съ населеніемъ менѣе 400 душъ— одинъ Gemeindevorsteher; въ общинахъ съ населеніемъ отъ 400 до 800 душъ — Gemeindevorsteher и одинъ Schoffen; болѣе 800 душъ — Gemeindevorsteher и два Schöffen. Если община имѣетъ отъ 1200 до 2000 человѣкъ населенія и въ ней существуетъ выборное представительство, то это послѣднее выбираетъ четвертаго члена, при 2000 до 3000 человѣкъ оно выбираетъ двухъ и. т. далѣе, одинъ уполномоченный прибавляется на одну тысячу населенія ([3]). Для производства выборовъ уполномоченные отъ сельскихъ общинъ и самостоятельные владѣльцы собираются подъ руководствомъ Landrath'a или Amtshauptmann'a въ мѣстѣ назначенномъ Kreisausschuss'омъ.

([1]) Entwurf der Kreisordnung. Berlin. 1869. §§ 66—72.
([2]) Ibid. § 74.
([3]) Ibid. § 84.

Въ городахъ, какъ сказано выше, депутаты выбираются магистратомъ и собраніемъ городскихъ депутатовъ (Stadtverordneten—Versammlung); въ тѣхъ же двухъ или болѣе, городахъ, которые соединены въ одинъ избирательный округъ, эти учрежденія выбираютъ одного выборщика на 250 душъ населенія; собраніе выборщиковъ выбираетъ уже окружныхъ депутатовъ отъ города. Наконецъ, крупные землевладѣльцы для производства выборовъ собираются въ уѣздномъ городѣ подъ предсѣдательствомъ Landrath'a (1).

Избирательный періодъ продолжается шесть лѣтъ; черезъ каждые три года половина членовъ отъ каждой избирательной коллегіи возобновляется (2).

Таковы, въ существенныхъ чертахъ, начала организаціи окружнаго самоуправленія по проэкту 1869 года.

Не безинтересны тѣ мотивы, которыми правительство старалось оправдать свой проэктъ и это тѣмъ болѣе, что правительство находилось, въ этомъ случаѣ, какъ бы между двухъ огней; оно должно было такъ или иначе примирить два противоположныя направленія: новое—либеральное, принципы котораго въ значительной степени раздѣляло и само правительство, и старое—консервативное, представителями котораго являлись Rittergutsbesitzer'ы. Послѣдніе были въ особенности настойчивы въ требованіи сохраненія ихъ привиллегій въ сферѣ управленія.

Объясняя и защищая свой проэктъ, правительство заявляло, что оно всего менѣе склонно прибѣгать къ законодательнымъ экспериментамъ и замѣнять существующія учрежденія новыми, основанными лишь на теоріи и подъ вліяніемъ политическихъ теченій; что, напротивъ, оно ставитъ себѣ задачей развивать уже существующія учрежденія въ томъ направленіи, которое соотвѣтствуетъ прогрессирующему развитію экономической и интеллектуальной жизни государства; оно цѣнитъ тѣ заслуги, которыя оказали государству существующія корпоративныя учрежденія, тѣмъ не менѣе оно въ правѣ стремиться къ устраненію несовершенствъ ихъ состава. Съ другой стороны, правительство не хочетъ налагать руку на существующіе правительственные органы

(1) Ibid. §§ 80, 85—88.
(2) Ibid. § 89.

управленія, прежде нежели органы самоуправленія окажутся способными ихъ замѣнить. „Возможность самоуправленія, говорится въ мотивахъ къ проэкту Kreisordnung'a 1869 года, покоится на совокупной дѣятельности различныхъ общественныхъ группъ, вытекающей изъ сознанія общности для всѣхъ группъ существующихъ государственныхъ цѣлей (1)". Далѣе, говоря объ окружномъ представительствѣ, правительство объясняетъ, что сельское населеніе, будучи совокупностью сосѣднихъ союзовъ сельскихъ хозяевъ, должно быть представлено въ Kreistag'ѣ двоякимъ путемъ: во 1) чрезъ уполномоченныхъ отъ сельскихъ общинъ и 2) чрезъ представительство тѣхъ соединившихся въ союзы лицъ, которые имѣютъ въ высшей степени общій экономическій интересъ, т. е. крупныхъ землевладѣльцевъ. Но равновѣсіе въ представительствѣ различныхъ общественныхъ группъ достигается тѣмъ, что крупные землевладѣльцы, хотя и имѣютъ особое представительство, все же не пользуются большимъ вліяніемъ на дѣла, нежели другія общественныя группы, такъ какъ число депутатовъ отъ городовъ и сельскихъ общинъ, взятыхъ вмѣстѣ, равняется числу депутатовъ отъ крупныхъ землевладѣльцевъ (2).

Что касается образованія особой избирательной коллегіи Meistbegüterten Grundbesitzer, то составители проэкта объясняютъ это тѣмъ, что такому квалифицированному землевладѣнію присуща значительная степень политическаго, соціальнаго и экономическаго значенія и что владѣльцы его занимаютъ выдающееся и вліятельное положеніе какъ въ матеріальномъ, такъ и интеллектуальномъ отношеніи. Въ особенности на это даетъ право значительная сумма уплачиваемыхъ ими налоговъ, а бóльшія повинности должны служить оправданіемъ и большихъ правъ.

Распредѣленіе представителей между сельскими общинами и крупными землевладѣльцами не соотвѣтствуетъ реальному положенію обоихъ этихъ элементовъ, но оно избрано за неимѣніемъ другаго соотвѣтствующаго маштаба; количественныя отношенія здѣсь не могутъ служить мѣркой, такъ какъ въ этомъ случаѣ представители крупнаго земле-

(1) Motive zu dem Entwurfe der Kreisordnung 1869. S. 52 и 53.
(2) Ibid. S. 56.

владѣнія были бы поставлены въ меньшинствѣ, что не соотвѣтствуетъ ихъ вѣсу, вліянію и ихъ справедливымъ интересамъ. Равнымъ образомъ, нельзя принять за основаніе для распредѣленія окружныхъ депутатовъ и чистый доходъ, подлежащій обложенію поземельнымъ налогомъ, такъ какъ и въ этомъ случаѣ возникло было бы необыкновенное преобладаніе сельскихъ общинъ; еще неуравнительнѣе было бы распредѣленіе на основаніи прямыхъ налоговъ. Во избѣжаніе такого преобладанія съ чьей либо стороны, правительство и считаетъ за самое лучшее распредѣлить окружныхъ депутатовъ отъ крупныхъ землевладѣльцевъ съ одной стороны и сельскихъ общинъ и городовъ съ другой—по ровну.

Не смотря, однако, на всѣ старанія правительства отстоять и провести свой проэктъ, послѣдній все же недостигъ окончательнаго утвержденія обѣихъ палатъ. Онъ снова подверся переработкѣ и былъ представленъ въ парламентъ въ сессію 1871—1872 года, при чемъ предварительно для разсмотрѣнія его была назначена опять коммиссія, состоявшая изъ нѣсколькихъ депутатовъ Landtag'а. Такъ какъ главныя измѣненія касались на этотъ разъ устройства мѣстной полиціи и административной юстиціи, все же относящееся до устройства окружныхъ органовъ самоуправленія—Kreistag'а и Kreisausschuss'а—осталось вполнѣ согласнымъ съ проэктомъ 1869 года, то и защита проэкта не только правительствомъ, но и коммиссіей, покоилась на тѣхъ же общихъ основаніяхъ, на которыхъ была построена защита проэкта 1869 года.

Коммиссія, въ лицѣ одного изъ своихъ членовъ, доктора Friedenthal'я, стремилась разъяснить, что въ проэктѣ Kreisordnung'а нѣтъ ничего революціоннаго, но что, напротивъ, правительство при организаціи Kreistag'а дѣйствуетъ консервативно, не на основаніи шаблоннаго подраздѣленія населенія, но примыкая къ дѣйствительно существующимъ общественнымъ группамъ; сохраненіе же привиллегированнаго положенія Rittergutsbesitzer'овъ не соотвѣтствуетъ уже новому характеру государства; оно было возможно въ государствѣ ленномъ, когда владѣльцы были рыцарями, имѣ

(¹) Ibid. S. 94 u. ff. 98.

ли своихъ подданныхъ и т. д. Фриденталь доказывалъ (1), что государственное устройство Пруссіи покоится уже на свободныхъ началахъ, что Пруссія есть государство конституціонное и что, напротивъ, управленіе до сихъ поръ еще продолжаетъ существовать на старыхъ началахъ, характеризующихся несвободными отношеніями между общественными классами. Онъ указывалъ, между прочимъ, также и на то, что благодаря организаціи самоуправленія на предлагаемыхъ въ проэктѣ основаніяхъ, т. е. благодаря привлеченію къ управленію всѣхъ общественныхъ классовъ, можетъ быть предупреждено революціонное движеніе (2).

Хотя коммиссія и палата депутатовъ были, вообще говоря, за проэктъ, однако они требовали нѣкоторыхъ измѣненій. Такъ Brauchitsch, членъ коммиссіи, энергически ратовалъ противъ допущенія особой коллегіи Meistbegüterten, находя такое выдѣленіе совершенно произвольнымъ. Brauchitsch высказался даже противъ трехъ - классной системы выборовъ; онъ сказалъ, что система эта имѣетъ много недостатковъ, что для выборовъ въ Reichstag принята система всеобщей подачи голосовъ; трехъ-классную систему слѣдуетъ, однако, принять, но лишь какъ временную, какъ переходъ къ новой, болѣе совершенной; въ такихъ серіозныхъ реформахъ, говорилъ Brauchitsch, необходимо примыкать къ существующимъ условіямъ (3).

Коммиссія находила также, что выборъ окружныхъ депутатовъ отъ сельскихъ общинъ не слѣдуетъ вручать общиннымъ начальникамъ — Schulzen и Schöffen — какъ лицамъ, зависимымъ отъ Landrath'а; въ противномъ случаѣ, свободный выборъ отъ общинъ не былъ бы обезпеченъ (4).

Однако и въ палатѣ депутатовъ были члены, враждебно относившіеся къ проэкту. Такъ, между прочимъ, депутатъ Glaser находилъ, что предлагаемый законъ имѣетъ де-

(1) *Dr. Friedenthal.* Uber die Grundgedanken der Kreisordnung. Это рѣчь, произнесенная авторомъ въ Прусской палатѣ депутатовъ.

(2) *O. Hahn.* Kreisordnung für die Provinzen Preussen, Brandenburg, Pommern, Posen, Schlesien und Sachsen vom 13 December 1872. Berlin. 1873. Einleitung. S. XXXVIII.

(3) *O. Hahn.* S. 152

(4) Ibid. S. 188.

зорганизующій и разлагающій характеръ. Онъ указывалъ, въ особенности, на то, что члены, принадлежащіе къ сельскимъ общинамъ, въ особенности промышленники, удовлетворяющіе требованіямъ ценза, перенесены въ первую коллегію избирателей, и наоборотъ, землевладѣльцы, не принадлежащіе къ общинамъ, причислены къ избирательнымъ коллегіямъ послѣднихъ; такимъ образомъ, связаны элементы совершенно разнородные. Подобную организацію, по мнѣнію Glaser'а, оправдать нельзя, если хотятъ придерживаться консервативнаго направленія. Вообще, предлагаемый проэктъ Kreisordnung'а не соотвѣтствуетъ условіямъ жизни (¹).

Не смотря, однако, на оппозицію Glaser'а и его единомышленниковъ, проэктъ былъ принятъ палатой депутатовъ большинствомъ 256 голосовъ противъ 61, 23-го Марта 1872 года.

Не такъ легко было пройти проэкту въ палатѣ господъ. Для разсмотрѣнія его и здѣсь была образована коммиссія, представившая по этому поводу особый докладъ.

Коммиссія упрекала правительство въ томъ во 1) что оно при составленіи проэкта не выслушало мнѣнія провинціальныхъ учрежденій; во 2), что, не смотря на увѣренія держаться существующихъ условій, правительство все же дѣлаетъ законодательные эксперименты и строитъ свой проэктъ на теоретическихъ основахъ; правительственные эксперименты, по мнѣнію коммиссіи, выражаются, въ особенности, въ томъ, что правительство желаетъ ввѣрить органамъ самоуправленія и завѣдываніе общегосударственными дѣлами. Коммиссія указывала далѣе, что и прежняя сословная организація Kreistag'а весьма удовлетворительна, потому что, если первое сословіе и составляло въ Kreistag'ѣ подавляющее большинство, то оно никогда не злоупотребляло своей властью и не дѣйствовало во вредъ меньшинству. Признавая сословную организацію Kreistag'а и установляя одинаковое число голосовъ для каждаго сословія, правительство вовсе не гарантируетъ одно сословіе противъ подавленія его интересовъ соединеніемъ представителей двухъ другихъ сословій (²). Половину всего числа депутатовъ, по мнѣ-

(¹) Ibid. S. 153—154.
(²) *O. Hahn*. Kreisordnung. S. XLI—XLVII.

нію коммиссіи палаты господъ, слѣдовало опредѣлить для первой коллегіи избирателей, т. е. коллегіи крупныхъ землевладѣльцевъ, остальная половина могла бы быть раздѣлена между городской избирательной коллегіей и коллегіей сельскихъ общинъ сообразно съ количествомъ населенія. Кромѣ того, владѣльцы майоратовъ и фидеикоммиссовъ должны участвовать лично или же выбирать депутатовъ особенно въ количествѣ до $^1/_3$ всего числа депутатовъ. Сословныя разграниченія, по мнѣнію коммиссіи, необходимо сохранить, такъ какъ они вполнѣ соотвѣтствуютъ соціальнымъ отношеніямъ различныхъ классовъ; распредѣлить депутатовъ на основаніи количественныхъ отношеній или на основаніи уплаты податей, значило бы распредѣлить по внѣшнимъ признакамъ. Преимущества, которыми Rittergutsbesitzer'ы пользовались въ теченіи долгаго времени, нѣтъ основанія, говоритъ коммиссія, отнимать у нихъ безъ вины ихъ владѣльцевъ и безъ настоятельной необходимости. Коммиссія замѣчаетъ также, что Rittergutsbesitzer'амъ слѣдуетъ предоставить въ Kreistag'ѣ рѣшительное вліяніе уже потому, что они образованнѣе и самостоятельнѣе, нежели мелкіе владѣльцы. Участіе владѣльцевъ майоратовъ и фидеикоммиссовъ въ Kreistag'ѣ лично коммиссія объясняетъ тѣмъ, что эти лица заинтересованы въ благосостояніи округа болѣе, нежели другіе, такъ какъ ихъ владѣніе не отчуждаемо.

Желая во что бы то ни стало не пропустить новый законъ, члены палаты господъ не стѣснялись въ выборѣ аргументовъ. Такъ, они указывали, между прочимъ, на опасность, которая возникаетъ для самого правительства отъ введенія самоуправленія на новыхъ началахъ: выборное начало, говоритъ коммиссія не слѣдуетъ простирать слишкомъ далеко, такъ какъ это могло бы повести къ вопросу, не слѣдуетъ ли и корону замѣщать по выбору; если расширить избирательныя права мелкихъ землевладѣльцевъ и крестьянъ, замѣчали противники проэкта, то съ увѣренностью можно предположить, что они будутъ избирать агитаторовъ (¹) Такими доводами палата господъ предполагала уязвить правительство въ самое чувствительное мѣсто.

(¹) *O. Hahn.* Kreisordnung. S. 158—160.

Но и въ палатѣ господъ нашлись люди, которые не были согласны съ такими воззрѣніями. Такъ, Oberbürgermeister Hasselbach находилъ, что требованія дворянства совершенно естественны; они покоются на человѣческихъ чувствахъ; дворяне отстаиваютъ свои интересы; но дѣло въ томъ, что при реорганизаціи мѣстнаго управленія, имѣются въ виду не частные интересы, но общіе. Hesselbach доказывалъ далѣе, что законодательство двадцатыхъ годовъ нашло поддержку только въ Rittergutsbesitzer'ахъ, но въ другихъ сословіяхъ этого не было; когда Kreistag получилъ право опредѣлять расходы на общеполезныя цѣли, начались жалобы; цѣлая масса ихъ была внесена въ соединенный Landtag 1847 года, при чемъ высказывались желанія реорганизаціи Kreistag'a. Если дворяне указываютъ на то, что Kreistag, при его теперешней организаціи, сдѣлалъ много полезнаго, то это относится, говоритъ Hesselbach, только ко времени войны съ французами, когда окружныя карпораціи доставляли хорошихъ лошадей, заботились о призрѣніи женъ и дѣтей солдатъ и проч.; но вѣдь это была обязанность всѣхъ и каждаго, не только округовъ, но и городовъ, и послѣдніе дѣлали, можетъ быть, еще больше. Однако Hesselbach вовсе не хочетъ уничтоженія дворянства, онъ предлагаетъ только образовать изъ него особый союзъ со включеніемъ въ послѣдній всѣхъ лицъ, не принадлежащихъ къ дворянскому сословію, но удовлетворяющихъ требованіямъ земельнаго ценза (1). На основаніи всего этого Hesselbach предлагалъ отвергнуть докладъ коммиссіи палаты господъ, такъ какъ онъ, по его мнѣнію, не найдетъ сочувствія ни въ палатѣ депутатовъ, ни въ правительствѣ.

Само собою разумѣется, что правительство стремилось отстоять свой проэктъ и въ палатѣ господъ. Министръ внутреннихъ дѣлъ, графъ zu Eulenburg находилъ необходимымъ, чтобы палата господъ отвергла предложенія своей коммиссіи. Kreistag, по его мнѣнію, долженъ быть общимъ представительствомъ округа, хотя самые выборы и могутъ быть основаны на сословномъ началѣ, въ томъ видѣ, какъ это предлагаетъ правительство. „Мы не отрѣшаемся, говорилъ zu Eulenburg, отъ дѣйствительности; мы не отрицаемъ, что

(1) Ibid. S. 160—164.

есть классы общества, которые имѣютъ свои права и преимущества; мы желаемъ дать выраженіе этимъ общественнымъ группамъ и сочли бы за ошибку принять за основаніе представительства число головъ или основать классификацію па уплатѣ налоговъ, когда дѣло заключается въ томъ, чтобы построить представительство хозяйственныхъ интересовъ, хотя относительно и небольшаго, но разнообразно составленнаго политическаго тѣла; мы желаемъ примкнуть къ тому, что даетъ намъ историческое развитіе и не хотимъ порвать съ нимъ связь; но мы хотимъ лишь дать новую организацію тому, что устарѣло, привести его въ гармонію съ потребностями и новообразованіями времени, снабдить тѣми средствами, при которыхъ можно было бы достичь новыхъ и лучшихъ плодовъ" ([1]). На основаніи всего этого графъ zu Eulenburg находилъ, что понятіе „рыцарскаго владѣянія" отжило уже свой вѣкъ, но, однако, то, что до сихъ поръ было рыцарскимъ владѣніямъ, въ измѣненномъ видѣ имѣетъ свои права и теперь и нужно только установить признаки для такого владѣнія; въ качествѣ такихъ признаковъ, по мнѣнію zu Eulenburg'а, являются: имущество, образованіе и соціальное положеніе, а самое владѣніе должно быть подведено подъ понятіе „крупнаго землевладѣнія". Послѣднее должно занять въ Kreistag'ѣ выдающееся положеніе и можно даже думать, что оно напередъ присвоитъ себѣ подавляющее большинство голосовъ. Ту же мысль подтверждалъ правительственный коммиссаръ Persius, указывая между прочимъ на то, что въ избирательной коллегіи крупныхъ землевладѣльцевъ во всѣхъ уѣздахъ шести восточныхъ провинцій, за исключеніемъ 12 уѣздовъ, прежніе Rittergutsbesitzer'ы получатъ большинство голосовъ, а во многихъ уѣздахъ даже подавляющее большинство. Что правительство само стремилось дать преимущество крупному землевладѣнію, продолжаетъ Persius, это видно изъ того, что оно измѣняло даже общія начала ценза, указанныя въ проэктѣ; такъ, напримѣръ, въ Новой Помераніи, на ряду съ 702 Gutsbezirk'ами существовало только 172 сельской общины; при этомъ условіи правительство считаетъ нужнымъ увеличить цензъ для коллегіи крупнаго землевладѣнія, чтобы тѣмъ са-

([1]) Ibid. S. 165.

мымъ значительную часть землевладѣльцевъ помѣстить въ коллегію сельскихъ общинъ; въ противномъ случаѣ, на сторонѣ сельскихъ общинъ вышло бы преобладаніе. Другимъ примѣромъ является провинція Саксонія; здѣсь также слѣдовало увеличить цензъ для коллегіи крупнаго землевладѣнія, хотя и по другой причинѣ: во многихъ уѣздахъ этой провинціи есть богатые крестьяне, платящіе 75, 80 и 90 талеровъ налогу; но они, какъ по своему внѣшнему виду, такъ и по всѣмъ отношеніямъ, не болѣе какъ крестьяне и потому ихъ нельзя отнести къ коллегіи крупныхъ землевладѣльцевъ. Желая повліять на Rittergutsbesitzer'овъ и склонить ихъ къ уступкамъ, графъ zu Eulenburg обращается даже къ ихъ національному чувству, говоря, что Пруссія со своими учрежденіями должна стоять во главѣ, не давая опередить себя другимъ народамъ; обращается, наконецъ, къ мужеству членовъ палаты господъ, ободряетъ ихъ, совѣтуетъ имъ не бояться и имѣть болѣе довѣрія къ населенію ([1]).

Не смотря однако на всѣ самые убѣдительные доводы какъ правительства, такъ и палата депутатовъ, проэктъ Kreisordnung'а въ палатѣ господъ былъ отклоненъ большинствомъ 145 голосовъ противъ 18 ([2]).

Такое упорство со стороны Rittergutsbesitzer'овъ заставило правительство прибѣгнуть уже къ болѣе энергическимъ мѣрамъ; оно увеличило палату господъ новыми 25 членами, стоявшими на сторонѣ правительства и, когда проэктъ 15 Ноября 1872 года снова былъ внесенъ въ парламентъ, то въ пататѣ депутатовъ былъ принятъ большинствомъ 288 голосовъ противъ 91; въ палатѣ господъ большинствомъ 116 противъ 90.

13 Декабря 1872 года проэктъ получилъ высочайшую санкцію и вмѣстѣ съ тѣмъ силу закона.

Исторія прусскаго самоуправленія вообще и весь процессъ введенія Kreisordnung'а 1872 года въ частности съ достаточной убѣдительностью доказываютъ, какъ трудно бываетъ проведеніе тѣхъ или другихъ реформъ, если при этомъ затрогиваются интересы отдѣльныхъ сословій, бу-

([1]) Ibid. LVIII.

([2]) *K. Stengel*. Die Organisation der preussischen Verwaltung. S. 143 u. ff.

дучи, хотя бы и совершенно справедливо, ограничиваемы въ пользу другихъ сословій.

Идея организовать самоуправленіе на болѣе свободныхъ и справедливыхъ основаніяхъ, нежели то было при исключительномъ господствѣ Rittergutsbesitzer'овъ, явилась уже въ началѣ нынѣшняго вѣка; и однако прошло почти три четверти столѣтія, прежде нежели эта идея была осуществлена; самое проведеніе реформы оказалось еще при этомъ не полнымъ: новый законъ хотя и расширилъ права городскаго и сельскаго сословій, однако въ сферѣ самоуправленія преимущества все же оставилъ на сторонѣ крупныхъ землевладѣльцевъ; съ другой стороны, онъ касался только шести восточныхъ провинцій и лишь въ 1883 году, съ нѣкоторыми видоизмѣненіями, былъ распространенъ на Hannover; слѣдовательно, многія провинціи еще и до сихъ поръ остаются при старомъ устройствѣ.

Трудность проведенія реформы объясняется главнымъ образомъ борьбою противоположныхъ интересовъ, борьбою за участіе во власти; съ переходомъ къ конституціонному государству эта борьба усиливается и нетолько въ сферѣ общаго политическаго устройства, но и въ сферѣ мѣстнаго самоуправленія. Городское населеніе понимало подъ самоуправленіемъ современные англійскіе boards, т. е. хозяйственное самоуправленіе чрезъ выборные общинные совѣты плательщиковъ податей, подъ руководствомъ свободно избраннаго общиннаго начальника, съ извѣстной степенью автономіи. Господствующіе классы стараго общества стремились сохранить тѣ права и привиллегіи, которыя получены ими при старой государственной организаціи, т. е., сословное начало, вотчинную полицію, патримоніальные суды и подъ самоуправленіемъ разумѣли существовавшіе и организованные на сословномъ началѣ Kreis и Provinzialstände. Такимъ образомъ, оба класса общества думали только о своихъ правахъ, но не объ интересахъ современнаго государства. Демократія (буржуазія?) и феодализмъ, говоритъ Gneist, хотѣли одного и того же, только что для различныхъ классовъ: т. е, выборовъ изъ своей среды, свободныхъ рѣшеній и права назначенія тѣхъ чиновниковъ, на которыхъ возлагается дѣйствительная работа. Охранять потребности государственнаго управленія оставалось дѣломъ государственныхъ чиновниковъ. Эти послѣдніе по прежнему также не желали ограниченія

своихъ правъ и подъ самоуправленіемъ понимали лишь хозяйственное управленіе. При всякой попыткѣ реорганизовать самоуправленіе возникало столкновеніе интересовъ (1). Тотъ же авторъ слѣдующимъ образомъ характеризуетъ состояніе нѣмецкаго общества въ періодъ предшествовавшій введенію Kreisordnung'а 1872 года: „несмотря на всю врожденную (?) умѣренность и разсудительность (нѣмцевъ), обнаружилось, какъ глубоко даже и въ нѣмецкомъ обществѣ расходятся въ своихъ воззрѣніяхъ владѣніе и трудъ, какъ рабочіе и работодатели, какъ крупное и мелкое владѣніе, какъ чиновники, духовенство, врачи, учителя, литераторы въ сильной борьбѣ интересовъ думаютъ только о томъ, какъ бы кратчайшимъ путемъ овладѣть государственной властью" (2).

При такомъ состояніи общества введеніе самоуправленія стало возможнымъ только благодаря иниціативѣ и усиліямъ монархическаго правительства.

Глава VI.

Характеристическія черты въ исторіи организаціи самоуправленія во Франціи.

Зародыши самостоятельныхъ мѣстныхъ органовъ управленія, т. е. такихъ, которые состоятъ не изъ правительственныхъ чиновниковъ, но изъ мѣстныхъ жителей и существуютъ рядомъ съ органами правительства, мы встрѣчаемъ и во Франціи въ самыя отдаленныя эпохи. Но этимъ органамъ можетъ быть присвоено названіе органовъ самоуправленія лишь условно, когда принимается во вниманіе ихъ относительная независимость отъ правительства; по своему же внутреннему составу и по характеру своихъ отношеній къ мѣстному населенію имъ еще долго не можетъ быть присвоено

(1) *R. Gneist*. Das englische Verwaltungsrecht der Gegenwart, I. Band. III Aufl. SS. 317, 319, 367. 371.

(2) *R. Gneist*. Der Rechtsstaat. 1872. S. 105.

это названіе. Въ теченіи многихъ вѣковъ они существуютъ какъ учрежденія sui generis, не будучи ни правительственными органами, ни органами самоуправленія, возвышаясь иногда до полной политической самостоятельности, иногда же упадая до роли покорныхъ слугъ правительства, смиренныхъ исполнителей его повелѣній, иногда, наконецъ, совершенно исчезая съ горизонта политической жизни, чтобы въ послѣдствіи снова всплыть въ прежнемъ или измѣненномъ видѣ.

Всѣ документы свидѣтельствуютъ, говоритъ виконтъ de Luçay ([1]), что въ эпоху меровинговъ и въ особенности въ царствованіе второй династіи собранія епископовъ и грандовъ образовывали въ каждой провинціи совѣты, дѣятельность которыхъ относилась, какъ къ дѣламъ церковнымъ, такъ и къ другимъ вопросамъ временнаго характера. Феодальный бытъ сдѣлалъ эти совѣты болѣе рѣдкими, но въ то же время создалъ другой ихъ родъ—совѣты феодаловъ—въ каждой большой сеньоріи, съ которыми въ важныхъ обстоятельствахъ совѣтовались сюзерены. Въ этихъ совѣтахъ принимали участіе всѣ владѣльцы феодовъ, каковъ бы ни былъ ихъ характеръ, свѣтскій или духовный. Въ XIII и XIV вѣкахъ совершается реформа: появляются генеральные чины и частныя собранія провинцій; въ 1302 году было первое созваніе генеральныхъ чиновъ; собранія же провинціальныя появились еще за 50 лѣтъ ранѣе. Появленіе ихъ обусловливалось тѣмъ, что въ извѣстныхъ случаяхъ, когда короли находили ненужнымъ или неудобнымъ совѣщаться съ общими чинами, они предписывали образовать собранія въ округахъ или сенешальствахъ изъ нотаблей трехъ сословій и совѣщались непосредственно съ ними, при чемъ причиной ихъ созванія было почти всегда требованіе субсидій. Въ замѣнъ этого они получали право дѣлать королю представленія и предложенія относительно реформъ. Таково возникновеніе провинціальныхъ чиновъ. Съ половины XIV вѣка они превращаются въ болѣе или менѣе постоянныя учрежденія и созываются всякій разъ, какъ того требуютъ обстоятесьства. Такой порядокъ вещей держался до XVI

([1]) *Le vicomte de Luçay* Les assemblées provinciales sous Louis XVI et les divisions administratives de 1789. Paris. 1871. p. 1 et suiv.

вѣка; Съ XVI вѣка начинается ихъ постепенный упадокъ и только нѣкоторыя изъ нихъ сохранились до конца XVIII вѣка.

Чтобы вѣрнѣе понять этотъ порядокъ вещей, необходимо обратить вниманіе на то, что въ отношеніи администраціи вообще и провинціальныхъ собраній въ частности, различныя провинціи Франціи находились до конца XVIII вѣка въ неодинаковыхъ положеніяхъ. Надо именно различать три разряда провинцій: pays d'Etats, pays d'élection и pays d'imposition.

Pays d'Etats назывались тѣ провинціи, которыя имѣли свои провинціальныя собранія; нѣкоторыя изъ этихъ провинцій сохранили собранія до XVIII вѣка, другія же ихъ потеряли.

Устройство pays d'Etats характеризуется тремя главными чертами: 1) собственнымъ представительствомъ; 2) правомъ соглашаться или несоглашаться на взиманіе налоговъ, а также правомъ ихъ распредѣленія и 3) особенной администраціей. Во всѣхъ pays d'Etats мы находимъ представительство, образованное изъ депутовъ трехъ сословій — духовенства, дворянства и третьяго сословія. Представительство духовнаго сословія состояло обыкновенно изъ епископовъ, аббатовъ и депутатовъ капитуловъ; сословіе знати состояло изъ лицъ, доказавшихъ столѣтнюю давность своего рода и бывшихъ обладателями феода; наконецъ третье сословіе состояло изъ мэровъ, консуловъ и депутатовъ главныхъ городовъ ([1]). Предсѣдательство въ собраніяхъ принадлежало обыкновенно лицамъ изъ высшаго духовенства. Вотированіе тѣхъ или другихъ вопросовъ происходило въ большей части провинцій по сословіямъ, причемъ различіе между сословіями и превосходство двухъ первыхъ надъ третьимъ постоянно удерживалось. Исключеніе представляла провинція Лангедокъ, гдѣ обсужденіе и вотированіе совершались въ общемъ собраніи трехъ сословій на основаніи поголовной подачи голосовъ, такъ что здѣсь преобладаніе было на сторонѣ третьяго сословія. Однако и въ другихъ провинціяхъ существовали извѣстныя гарантіи въ пользу тѣхъ лицъ или сословій,

([1]) *M. E. M. Flayelle.* Conseils généraux de département. Paris. 1884. p. 10—12. Срав. *de Luçay* les assemblées provinciales. p. 112.

на которыя податныя тягости ложились наиболѣе чувствительнымъ образомъ; такъ, въ Бретани необходимо было единогласіе при разрѣшеніи субсидій правительству; въ Беарнѣ было только два отдѣльныхъ собранія: 1) духовенства и знати и 2) третьяго сословія; при постановленіи рѣшеній требовалось согласіе обоихъ ([1]).

Сессія собраній открывалась въ назначенномъ правительствомъ мѣстѣ королевскими коммиссарами, обыкновенно губернаторомъ, интендантомъ и представителями финансоваго управленія, которые и излагали сущность субсидій, о которыхъ просилъ король; но вотированіе субсидій не составляло исключительнаго предмета обсужденій этихъ собраній, послѣднія вѣдали также многіе другіе предметы, относившіеся, главнымъ образомъ, къ области внутренняго управленія; однимъ изъ самыхъ важныхъ предметовъ, которымъ собранія занимались въ особенности заботливо, было распредѣленіе налоговъ. По окончаніи засѣданій собраніе назначало депутацію изъ членовъ трехъ сословій, которая отправлялась въ Версаль для представленія королю результатовъ засѣданія, что излагалось обыкновенно въ „cahiers", гдѣ помѣщались также различныя просьбы и желанія сословій относительно провинціальнаго управленія.

Помимо постановленія рѣшеній, собранія желали также имѣть и контроль за исполненіемъ этихъ рѣшеній; для этой цѣли они выбирали изъ своей среды постоянный комитетъ, дѣйствующій въ промежутокъ между сессіями и носившій въ различныхъ провинціяхъ различныя названія. Члены комитета, такъ называемые коммисары, вмѣшивались активно въ администрацію, регулировали распредѣленіе налоговъ и вообще заботились о всемъ томъ, что составляло интересъ провинціи. Тамъ, гдѣ собранія созывались болѣе или менѣе рѣдко, эти комитеты почти замѣняли ихъ и власть ихъ была вообще довольно обширна. Въ силу именно обширности этой власти, былъ учрежденъ особый контроль надъ дѣятельностью самихъ коммисаровъ въ лицѣ такъ называемыхъ „alcades", избиравшихся также изъ среды собраній и производившихъ повѣрку дѣятельности коммиссаровъ за мѣсяцъ до открытія сессіи провинціальнаго собранія.—Затѣмъ, существовали и

([1]) *De Luçay*. p. 122.

многіе другіе выборные чиновники: секретари, прокуроры—синдики, инженеры, инспектора конскихъ заводовъ, казначеи и др. На ряду съ ними дѣйствовали правительственные чиновники, изъ которыхъ наибольшее вліяніе принадлежало интендантамъ.

Власть послѣднихъ въ pays d'Etats была, впрочемъ, строго ограничена; имъ принадлежала по преимуществу власть полицейская, а также контроль за администраціей вообще и за соблюденіемъ королевскихъ ордонансовъ ([1]).

Pays d'élection назывались тѣ провинціи, которыя не имѣли у себя провинціальныхъ собраній; все управленіе находилось здѣсь въ рукахъ правительственныхъ чиновниковъ, въ особенности интендантовъ, возвышенію которыхъ способствовалъ, по преимуществу, Ришелье. Власть интендантовъ и сфера ихъ дѣятельности, можно сказать, не имѣли предѣловъ; не имѣя возможности входить лично въ исполненіе всѣхъ возложенныхъ на нихъ функцій, они поручали это дѣло своимъ помощникамъ, такъ называемымъ, Subdélégués, которыхъ сами же и назначали. Все управленіи интендантовъ и ихъ помощниковъ, въ особенности, въ отношеніи налоговъ, покоилось на ихъ личномъ произволѣ и вызывало многочисленныя жалобы ([2]).

Pays d'imposition назывались тѣ провинціи, которыя до присоединенія къ королевству имѣли свои Etats, но съ присоединеніемъ ихъ потеряли и получили управленіе одинаковое съ pays d'élection.

Такимъ образомъ, мы видимъ, что провинціальныя собранія существовали не во всѣхъ провинціяхъ Франціи; но и тамъ, гдѣ они были, положеніе ихъ было далеко не всегда прочнымъ. Абсолютная власть усиливается во Франціи, въ особенности, съ XVI вѣка и съ этого же времени начинается упадокъ провинціальныхъ собраній, чему наиболѣе всего способствовалъ Ришелье, стремившійся къ подавленію всѣхъ вообще Etats. Со времени Ришелье провинціальные штаты собираются только по королевскимъ ордонансамъ; продолжительность ихъ засѣданій ограничена 40 днями; наи-

([1]) *H. de Ferron.* Institutions municipales et provinciales comparées 1884. p. 12—13.

([2]) *M. Flayelle.* p. 6. срав. *de Luçay.* p. 28 et suiv. *de Ferron.* p- 16 et suiv.

болѣе важныя постановленія собраній должны были утверждаться съ этихъ поръ королевскимъ совѣтомъ ([1]). Самый выборъ депутатовъ перешелъ мало по малу въ руки привилегированныхъ лицъ; третье сословіе представлялось муниципальными чиновниками, а должности, къ этому времени, въ слѣдствіе финансовыхъ нуждъ, сдѣлались продажными. Въ случаѣ надобности, правительство исключало изъ собранія тѣхъ лицъ, которыя могли противиться его желаніямъ; добровольныя приношенія, т. е. субсидіи, сдѣлались вынужденными; власть интендантовъ препятствовала на каждомъ шагу дѣятельности постоянныхъ комитетовъ ([2]). Если таково было положеніе провинцій, имѣвшихъ свои собранія, то еще хуже было тамъ, гдѣ провинціальныя собранія вовсе не существовали; число же такихъ провинцій все болѣе и болѣе увеличивалось, такъ что въ царствованіе Людовика XIV было не болѣе восьми провинцій, имѣвшихъ свои провинціальныя собранія ([3]).

Съ конца царствованія Людовика XIV идея необходимости оживить и исправить этотъ порядокъ вещей все болѣе и болѣе стала занимать умы лучшихъ людей Франціи, такъ какъ къ этому времени интенданты, по крайней мѣрѣ, въ тѣхъ провинціяхъ, гдѣ не было штатовъ, довели страну до полнаго истощенія. Стало очевиднымъ, что такъ продолжаться дѣло далѣе не можетъ; надо было изыскать средства, при помощи которыхъ можно было бы вывести государство на надлежащій путь; просвѣщенные люди Франціи хорошо понимали, что такимъ средствомъ является измѣненіе и улучшеніе управленія вообще и мѣстнаго управленія въ частности; а разъ это было сознано, явились и попытки, стали представляться планы и проэкты, изъ которыхъ къ числу первыхъ принадлежитъ планъ Фенелона, хотя еще и ранѣе въ томъ же направленіи работали Vauban, Saint-Simon, le duc de Chevreuse ([4]). Проэктъ реформы, составленный Фенелономъ, былъ обнародованъ подъ именемъ „Progets de gouvernement du duc de Bourgogne“. Здѣсь

([1]) *de Ferron*. Institutions. p. 13—14.
([2]) *de Luçay*. Les assemblées provinciales. p. 130—140.
([3]) ibid. p. 1—28.
([4]) *M. E. M. Flayelle*. Conseils généraux. p. 22.

предлагалось: во 1) образованіе малыхъ собраній каждой діоцезы, въ составъ которыхъ входили бы епископъ, сеньоры и представители третьяго сословія; во 2) учрежденіе особыхъ собраній чрезъ новое раздѣленіе провинцій. Фенелонъ предлагалъ раздѣлить всю Францію на 12 провинцій и въ каждой провинціи образовать провинціальное собраніе, состоящее изъ 36 членовъ, по 12 отъ каждаго изъ трехъ сословій. Затѣмъ, въ проэктѣ предлагалось умѣреніе налоговъ и сообразованіе ихъ съ естественными богатствами страны; уничтоженіе интендантовъ, возстановленіе генеральныхъ штатовъ и проч. (¹). Проэктъ этотъ остался однако безъ осуществленія.

Непосредственнымъ воспроизведеніемъ и отчасти дальнѣйшимъ развитіемъ плана Фенелона является проэктъ Мирабо (Mirabeau); онъ стремится удержать учежденія прежняго времени, но улучшить ихъ, примирить съ требованіями свободы, необходимость которой сознавалась уже всѣми. Чтобы общество было хорошо организовано, говоритъ Мирабо, нужно, чтобы всѣ его части служили на пользу управленія и чтобы граждане не смотрѣли на себя какъ только на подданныхъ одного господина, но также признавали бы себя членами одного тѣла. Подобно Фенелону, Мирабо предлагаетъ образованіе во всѣхъ провинціяхъ провинціальныхъ собраній и типомъ для этого беретъ провинцію Лангедокъ. Въ составъ собраній должны были входить: архіепископы и епископы отъ духовнаго сословія; бароны отъ знати и депутаты, избранные муниципальными чиновниками городовъ, отъ третьяго сословія; послѣдніе точно также должны были принадлежать къ городской знати. Проэктъ даетъ преимущество третьему сословію, организуя общія собранія и поголовное вотированіе. Помимо собраній, предлагается учрежденіе постоянной коммиссіи, выбираемой изъ среды представителей трехъ сословій. Собраніямъ должно принадлежать регулированіе всего, что касается публичныхъ работъ, земледѣлія, торговли, промышленности, финансовъ. Проэктъ Мирабо также не получилъ осуществленія.

Въ 1774 году министръ Тюрго (Turgot) представилъ королю планъ мѣстной организаціи управленія въ видѣ цѣ-

(¹) *de Luçay*. Les assemblées provinciales. p. 140—141.

лой серіи совѣтовъ или собраній. Въ каждомъ приходѣ онъ предлагалъ образовать собраніе, состоящее изъ поземельныхъ собственниковъ, получающихъ не менѣе 600 фунтовъ доходу; на каждые 600 ф. полагался одинъ голосъ, такъ что владѣльцы очень крупныхъ имѣній могли бы имѣть два и болѣе голосовъ; въ городахъ право голоса предполагалось дать тѣмъ лицамъ, которые владѣли землею, оцѣненною въ 18 тыс. фунтовъ. Слѣдующую ступень представляли собранія въ особыхъ подраздѣленіяхъ, такъ называемыхъ, Municipalités d'élection; въ составъ собраній входили депутаты отъ приходовъ по одному отъ каждаго. Assemblées d'élection выбирали депутатовъ въ провинціальныя собранія, число членовъ которыхъ должно было приблизительно равняться тридцати. Наконецъ, каждое изъ провинціальныхъ собраній выбираетъ одного депутата въ общее собраніе королевства—grande municipalité. Тюрго настаивалъ въ особенности на томъ, чтобы всѣ собранія были муниципалитеты, но не штаты, чтобы они имѣли не закодательное, но только совѣщательное значеніе. Отдавши мѣстное управленіе въ руки общества, говоритъ Тюрго, правительство будетъ имѣть возможность заняться великими вопросами законодательства, а общество, управляя само собой, не будетъ имѣть причинъ жаловаться; но при этомъ надо, чтобы общество было способно управляться, поэтому Тюрго предлагаетъ образованіе особаго „совѣта національго просвѣщенія“ и возложеніе на него обязанности наблюдать за однообразнымъ образованіемъ гражданъ и развитіемъ первоначальнаго обученія. Въ 1776 году Тюрго вышелъ въ отставку, не успѣвши осуществить своего проэкта (1).

Весьма большое сходство съ проэктомъ Тюрго имѣетъ проэктъ физіократа Трозна (Trosne). Подобно первому онъ предлагаетъ цѣлую градацію административныхъ подраздѣленій страны и административныхъ совѣтовъ только что его подраздѣленія и совѣты имѣютъ нѣсколько иной характеръ, нежели у Тюрго. По его предложенію, первую степень административныхъ подраздѣленій должны были составлять arrondissements, заключавшіе въ себѣ извѣстное число при-

(1) *de Ferron*. Institutions municipales. p. 26. *de Luçay* Les assemblées provinciales. p. 152; *Flayelle*. Conseils généraux. p. 23.

ходовъ и имѣвшіе въ качествѣ самостоятельнаго органа управленія — communauté d'arrondissement, въ составъ котораго долженствовали входить собственники, получавшіе до 600 ф. дохода. Вторую степень составляли дистрикты, содержавшіе приблизительно 18 arrondissements и имѣвшіе совѣты изъ пожизненныхъ членовъ, избираемыхъ депутатами communautés d'arrondissements изъ собственниковъ, доходы которыхъ достигали до 1000 фун. Третья административная единица—généralité должна была состоять изъ 10 дистриктовъ и имѣть свое провинціальное собраніе и совѣтъ. Первое составлялось изъ представителей arrondissements и distrikts, получавшихъ 10 тысячъ фун. доходу; послѣдній изъ пожизненныхъ членовъ, избираемыхъ провинціальнымъ собраніемъ и получавшихъ доходу также не менѣе 10 тыс. Общее число членовъ провинціальнаго собранія и совѣта опредѣлялось проэктомъ въ 48. Наконецъ, провинціальное собраніе должно было избирать изъ среды провинціальнаго совѣта депутатовъ въ conseil national, при чемъ отъ каждаго généralité опредѣлялось по два депутата. Главная задача всѣхъ этихъ собраній и совѣтовъ заключалась, по проэкту, въ обложеніи и распредѣленіи поземельныхъ налоговъ. Проэктъ Трозна, подобно проэкту Тюрго, довольно рѣзко отличался отъ прежнихъ проэктовъ тѣмъ, что порывалъ съ прошлымъ, игнорировалъ сословія и учреждалъ особую аристократію богатства или имущества (de la fortune). Но и этотъ проэктъ постигла участь прежнихъ проэктовъ ([1]).

Кое-что удалось, наконецъ, осуществить Некеру. Въ 1778 году онъ представилъ Людовику XVI мемуаръ, въ которомъ излагались всѣ жалобы на управленіе, поднимавшіяся уже въ теченіи многихъ лѣтъ. Некеръ говорилъ, что, если полиція и охраненіе порядка должны всегда оставаться въ рукахъ интендантовъ или вообще правительства, то есть другіе предметы, какъ-то распредѣленіе налоговъ, улучшеніе путей сообщенія, содѣйствіе промышленности и проч., которые могутъ быть поручены управленію самого общества въ лицѣ коммиссіи, состоящей изъ собственниковъ; такимъ путемъ бюрократическое управленіе было бы замѣнено истинно національнымъ. Подобно Тюрго, Некеръ настаивалъ на

([1]) *de Luçay*. p 152 и слѣд.

томъ, чтобы провинціальныя собранія не были политически-самостоятельными корпораціями, но имѣли бы лишь совѣщательное значеніе, были бы лишь административными органами, почтенными довѣріемъ короля ([1]). Что касается самаго состава провинціальныхъ собраній, то въ этомъ отношеніи онъ соединялъ принципъ сословности, существовавшій въ дѣйствительности въ тѣхъ провинціяхъ, которыя сохранили еще провинціяльныя собранія и предлагаемый Фенелономъ и Мирабо въ качествѣ основанія для организаціи такихъ собраній въ другихъ провинціяхъ, съ принципомъ владѣнія, защищавшимся со стороны Тюрго и Тросна. Каждое изъ трехъ сословій должно было имѣть свое представительство въ собраніи, но эти представители въ тоже время необходимо должны были быть собственниками; проекъ предлагаетъ общія собранія для всѣхъ сословій, при чемъ число представителей отъ третьяго сословія опредѣляется равнымъ числу представителей отъ двухъ первыхъ.

Людовикъ XVI внимательно изучалъ проэктъ Некера и наконецъ согласился на его осуществленія. Для перваго опыта была взята провинція Berry, въ которой и было образовано провинціальное собраніе. Въ составъ его вошли: архіепископъ въ качествѣ предсѣдателя, 11 духовныхъ членовъ, 12 собственниковъ изъ высшей аристократіи и 24 члена третьяго сословія, изъ которыхъ половина принадлежала городамъ, половина селамъ, при чемъ всѣ они были собственниками. Предсѣдатель былъ не смѣняемъ, остальные же члены должны были возобновляться черезъ каждые три года въ $1/3$ части.

Замѣчательнымъ, между прочимъ, являлось то, что собраніе само себя возобновляло, при чемъ пассивное право выбора опредѣлялось слѣдующими условіями: для духовнаго сословія—быть аббатомъ или каноникомъ капитула; для дворянскаго сословія — имѣть столѣтнюю давность рода, владѣть въ генералитетѣ титулованнымъ феодомъ, дающимъ отъ 3 до 4 тыс. ливр. доходу; для третьяго сословія—уплачивать подати, заниматься честной профессіей, жить въ провинціи по крайней мѣрѣ въ теченіе 5 лѣтъ и имѣть не менѣе 25 лѣтъ возрасту.

([1]) ibid. p. p. 161 et suiv. *Flayelle*. p. 24 et suiv.

Провинціальное собраніе созывается черезъ каждые два года и сессія его продолжается не менѣе одного мѣсяца. Всѣ сословія составляли одно собраніе, при чемъ вотированіе было поголовное. Собраніе было облечено, впрочемъ на время пока это будетъ угодно королю, распредѣленіемъ провинціальныхъ налоговъ, ихъ взиманіемъ, управленіемъ путями сообщенія и больницами, а также вообще всѣми предметами, которые королю заблагоразсудилось бы ему ввѣрить. Кромѣ того, собраніе имѣло право дѣлать королю представленія и предлагать регламенты, лишь бы только отъ этого не пострадали установленные въ государствѣ способы распредѣленія и уплаты налоговъ.—Первая сессія собранія имѣла мѣсто 10 Ноября 1778 года.

Въ интервалы между сессіями должно было дѣйствовать бюро администраціи, состоявшее изъ архіепископа, семи членовъ изъ среды собранія, двухъ прокуроровъ синдиковъ и одного секретаря. Всѣ члены бюро назначались королемъ и должны были возобновляться въ каждую сессію собранія въ $1/4$ части. Бюро собиралось одинъ разъ въ недѣлю; оно играло роль исполнительнаго органа и должно было впослѣдствіи давать собранію отчетъ о всѣхъ своихъ операціяхъ.

Такова была первая попытка реформы, нашедшая, хотя и не на долго, нѣкоторое осуществленіе въ жизни. Но уже тотъ-часъ по осуществленіи она вызвала значительное недовольство и возраженія съ разныхъ сторонъ. Одни обвиняли Некера въ подрывѣ манархической власти, другіе находили его реформу, наоборотъ, крайне недостаточной, между прочимъ указывали на нецѣлесообразность возобновленія собранія чрезъ само собраніе, а также на возможность пререканій между интендантами и постоянными бюро. Въ особенности же были недовольны Некеромъ сами интенданты, власть которыхъ значительно ограничивалась [1].

Несмотря на это, Некеръ предполагалъ распространить реформу на всѣ провинціи и слѣдующій послѣ Berry была выбрана имъ провинція Dauphiné, однако уже эта вторая попытка оказалась неудачной; населеніе Dauphiné встрѣтило реформу крайне не дружелюбно; оно помнило еще

(1) *Flayelle*. p. 24—25. *de Luçay*. p. 166—176. *de Ferron*. p. 27—28.

свои штаты, которые были въ 1628 году только пріостановлены. Въ виду этого была выбрана въ 1779 году другая провинція de la Haute Guyenne, въ Généralité Montauban, гдѣ и было образовано провинціальное собраніе, состоявщее изъ 52 членовъ: 10 отъ духовенства, 16 отъ дворянскаго сословія и 26 отъ третьяго. Въ 1780 году Некеръ предложилъ королю образовать провинціальное собраніе въ генералитетѣ de Moulins, но и эта попытка оказалась неудачной, въ особенности потому, что интендантъ этой мѣстности вооружилъ противъ Некера все населеніе. Некеръ обратился къ королю съ просьбой объ отставкѣ интенданта, но просьба его не была уважена, такъ что уже въ 1781 году значеніе и вліяніе его настолько упали, что онъ принужденъ былъ выдти въ отставку самъ.

Наступила вновь реакція и хотя образованныя Некеромъ собранія и продолжали существовать, но власть ихъ была значительно ограничена и во многихъ отношеніяхъ подчинена власти интендантовъ. Вообще дѣятельность этихъ собраній стала встрѣчать на каждомъ шагу препятствія (1).

Проведеніе реформы было, однако, только дѣломъ времени; идея прогресса, разъ возникши, не могла уже быть остановленной; старый порядокъ отживалъ свой вѣкъ и ничто не могло продлить на долго его существованіе. Такъ, уже созваніе нотаблей измѣнило положеніе дѣлъ къ лучшему, по крайней мѣрѣ, идея реформы мѣстнаго управленія снова стала провозглашаться самимъ правительствомъ какъ необходимое и вѣрное средство для предотвращенія бѣдствій грозящихъ государству. Къ сожалѣнію, было уже поздно, да къ тому же еще и теперь многіе, и въ томъ числѣ само собраніе нотаблей, не сознавали всей крайности положенія дѣлъ.

Министръ Calonne представилъ собранію нотаблей проэктъ реформы мѣстнаго управленія, заимствованный имъ почти цѣликомъ у Тюрго. Изложивши необходимость введенія провинціальныхъ собраній и указавши на недостатки собраній, созданныхъ Некеромъ, Calonne докладывалъ нотаблямъ, что король рѣшилъ учредить во всѣхъ генералитетахъ, гдѣ не было штатовъ, собранія изъ собственниковъ, выби-

(1) *de Luçay*. p. 181.

раемыхъ безразлично изъ всѣхъ сословій. Такія собранія должны были образовать три степени: 1) приходскія и муниципальныя собранія, состоящія изъ собственниковъ, получающихъ доходу не менѣе 600 ливровъ; 2) окружныя собранія, состоящія изъ членовъ, выбираемыхъ приходскими собраніями, по одному отъ каждаго прихода; 3) провинціальныя собранія, состоящія изъ членовъ, выбираемыхъ окружными собраніями по одному отъ каждаго округа, изъ собственниковъ, получающихъ не менѣе 1000 ливр. доходу. Депутаты перемѣняются каждые три года въ $^1/_3$ части. Сессія собранія должна имѣть мѣсто ежегодно. Въ качествѣ исполнительнаго органа образуется бюро изъ шести лицъ; оно должно вести дѣла въ промежутки между сессіями и сноситься съ низшими собраніями. Въ сферу дѣятельности собраній входитъ: распредѣленіе налоговъ и повинностей между округами, пути сообщенія, наблюденіе за публичными работами, управленіе больницами, общественное призрѣніе и проч. (¹). Всѣ постановленія собраній должны сообщаться интенданту и исполняться не иначе какъ по утвержденіи ихъ королемъ.

Изложенный проеэктъ Calonne'а встрѣтилъ сильную оппозицію въ средѣ нотаблей въ особенности потому, что онъ смѣшивалъ сословія, а это, по мнѣнію нотаблей, противорѣчило монархическимъ принципамъ; они требовали, чтобы сословіямъ духовному и дворянскому было отведено мѣсто, соотвѣтствующее ихъ значенію. Calonne принужденъ былъ взять отставку.

Замѣнившій его министръ Laurent de Villedeuil (²) измѣнилъ проэктъ въ смыслѣ требованій нотаблей и такимъ путемъ способствовалъ изданію эдикта о провинціальныхъ собраніяхъ, 15 Мая 1787 года. Въ статьѣ первой этого эдикта говорилось, что въ провинціяхъ, гдѣ нѣтъ Etats, будутъ установлены одно или нѣсколько провинціальныхъ собраній, составленныхъ изъ членовъ трехъ сословій, платящихъ подати; подобныя же собранія будутъ устраиваться, сообразно съ обстоятельствами, въ округахъ и общинахъ. Число де-

(¹) Ibid: p. 187.

(²) По другимъ источникамъ Loménie de Brienne. См. *Flayelle.* Conseils généraux. p. 25.

путатовъ опредѣляется эдиктомъ пропорціонально платежной способности, при чемъ представительство отъ третьяго сословія должно равняться совокупности представителей отъ двухъ первыхъ. Вотированіе въ каждомъ сословіи поголовное; предсѣдательство въ собраніяхъ ввѣряется духовнымъ лицамъ или представителямъ дворянства. Собраніе открывается интендантомъ; власть послѣдняго съужена: за нимъ оставлено —охраненіе порядка, общая полиція и исполненіе королевскихъ указовъ. Онъ даже не участвуетъ въ исполненіи постановленій провинціальныхъ собраній, что всецѣло возлагается на постоянную коммиссію, избираемую собраніемъ ([1]).

Не смотря на нѣкоторую оппозицію со стороны высшаго дворянства, отвергавшаго сліяніе сословій и выборный принципъ, организація эта все же была примѣнена. Первый регламентъ былъ изданъ для провинціи Champagne, 23 Іюня 1787 года; остальныя провинціи получили регламенты въ теченіи слѣдующихъ двухъ мѣсяцевъ.

Образованныя собранія просуществовали только два года; 23 Іюня 1789 года была издана декларація, предлагавшая нѣсколько иную организацію провинціальныхъ собраній. Въ составъ ихъ должны были войти представители отъ трехъ сословій: $^{2}/_{10}$ отъ духовенства, $^{3}/_{10}$ отъ знати и $^{5}/_{10}$ отъ третьяго сословія. Право выбора декларація обусловливаетъ нѣкоторымъ имущественнымъ цензомъ; дѣла, ввѣряемыя собраніямъ, должны обсуждаться въ общихъ сессіяхъ трехъ сословій; къ числу этихъ дѣлъ относилось все то, что съ бо́льшимъ удобствомъ могло завѣдываться провинціями, нежели государствомъ ([2]).

Декларація эта осталась безъ осуществленія и наступившія вскорѣ за тѣмъ событія радикально измѣнили положеніе дѣлъ. Французская революція разомъ разсѣкла гордіевъ узелъ, уничтоживши въ одинъ день всѣ сословія и сословныя привиллегіи, а въ томъ числѣ привиллегіи и въ сферѣ мѣстнаго управленія. Связь съ прошедшимъ была порвана. На сцену выступили новые люди, провозгласившіе новыя идеи. Эти идеи надо было провести въ жизнь, одуше-

([1]) *de Luçay*. p. 198—204.

([2]) *J. Marie*. De L'administration départementale. tome 1. des Conseils généraux. Paris. 1882. P. 16—18.

вивши ими новыя учрежденія, которыя надо было еще создать. Работа предстояла не легкая, требовавшая многихъ усилій, тѣмъ болѣе, что она должна была совершаться при самыхъ неблагопріятныхъ условіяхъ, когда все государство находилось, такъ сказать, въ горячешномъ состояніи. Не смотря на все это, уже 29 Сентября 1789 года, именемъ Comité de Constitution, былъ представленъ проектъ муниципальной и провиціальной организаціи управленія, выработанный депутатомъ Туре (Thouret).

Въ этомъ проэктѣ впервые предлагается новое административное дѣленіе Франціи. Авторъ проэкта совѣтуетъ раздѣлить государство на 80 равныхъ большихъ округовъ или департаментовъ, величиною приблизительно въ 324 квадр. lieues; каждый департаментъ раздѣлить на 9 общинъ, величиною въ 36 кв. lieues; наконецъ, каждую общину на 6 кантоновъ, величиною въ 4 кв. lieues. Такимъ образомъ, получилось бы 81 (съ Парижемъ) департаментъ, 720 общинъ и 6480 кантоновъ; сообразно съ этимъ подраздѣленіемъ предлагалось организовать и мѣстное управленіе въ видѣ административныхъ совѣтовъ, при чемъ авторъ проэкта настоятельно совѣтовалъ административную организацію связать съ политической, путемъ постепенныхъ выборовъ, предоставивши собраніямъ кантоновъ выбирать депутатовъ въ собранія общинъ, собраніямъ общинъ въ собранія департаментовъ, наконецъ, этимъ послѣднимъ въ національное собраніе. Нарушеніе конституціи со størороны власти, при подобной организаціи, было бы возможно, по мнѣнію Туре, только разрушеніемъ всего государства. Самая организація мѣстнаго, а затѣмъ и общаго политическаго представительства должна была основываться на принципѣ пропорціональнаго равенства и сообразоваться съ территоріей, населеніемъ и суммой уплачиваемыхъ податей. Правомъ выборовъ могли пользоваться всѣ активные граждане. Въ каждомъ изъ административныхъ подраздѣленій собранія раздѣлялись на два рода; одно какъ бы законодательное, которому принадлежала власть постановляющая, другое съ властью исполнительной; но въ тоже время всѣ эти собранія должны были являться лишь агентами исполнительной власти, управлять именемъ короля и подъ его указами, не имѣя ни законодательной, ни судебной власти и не имѣя права налагать

новыхъ податей. Въ проэктѣ не было уже и помина о какихъ либо сословныхъ преимуществахъ ([1]).

Проэктъ Туре не былъ единственнымъ и не остался безъ возраженій. Такъ, Мирабо сынъ представилъ въ учредительное собраніе контръ-проэктъ, въ которомъ указывалъ на то, что математически точныя подраздѣленія Туре не исполнимы и попытки провести ихъ въ жизнь привели бы къ печальнымъ результатамъ. Вмѣсто этого онъ предлагалъ оставить провинціи, раздѣливши всѣ ихъ на 120 департаментовъ и принявши при этомъ за основаніе географическое положеніе, количество населенія, сумму уплачиваемыхъ налоговъ, качество почвы, состояніе промышленности и проч

Были и другія предложенія: такъ, депутатъ провинціи Berry, M. de Bengy говорилъ, что вмѣсто того чтобы рѣзать Францію какъ кусокъ полотна на 81 часть, лучше остаться при болѣе простомъ и болѣе соотвѣтствующемъ вкусамъ народа дѣленіе на генералитеты.

Pison du Galland, депутатъ Dauphiné, предлагалъ раздѣлить Францію только на 36 департаментовъ съ населеніемъ приблизительно въ 700 тысячъ ([2]).

Другіе депутаты, какъ Lanjuinais, Populus, Regnauld de Saint-Jean d'Angély вооружались, главнымъ образомъ, противъ той централизаціи управленія, которую предлагалъ Comité de Constitution ([3]).

Послѣ долгихъ преній и разногласій состоялось, наконецъ, постановленіе учредительнаго собранія, руководствовавшагося, по преимуществу, мнѣніями Мирабо, и 22 Декабря 1789 года изданъ былъ законъ, освящавшій это постановленіе. Число департаментовъ было опредѣлено отъ 75 до 85, но уже слѣдующимъ эдиктомъ 8 Января 1790 года было окончательно установлено 83 департамента.

На основаніи этихъ законовъ мѣстная административная организація Франціи представляется въ слѣдующемъ видѣ.

([1]) *de Ferron*. Institutions municipales. p. 31. *de Luçay*. Les assemblées provinciales. p. 281 et suiv.

([2]) *de Luçay*. p. 286.

([3]) *de Ferron*. p. 43—44.

Вмѣсто провинцій, какъ уже замѣчено, образованы департаменты, въ количествѣ 83. L'administration de département состояла изъ двухъ главныхъ учрежденій: conseil de département и directoire de département; первое состояло изъ 36 членовъ, второе изъ 8. Для выбора членовъ conseil de département должны были организоваться избирательныя собранія изъ всѣхъ полноправныхъ гражданъ. Къ числу послѣднихъ принадлежали: французскіе подданные, 25 лѣтняго возраста, жительствовавшіе въ департаментѣ, по крайней мѣрѣ, въ теченіи одного года и уплачивавшіе налоговъ стоимостью не ниже трехъ рабочихъ дней. Состоящее изъ полноправныхъ гражданъ избирательное собраніе, долженствовавшее имѣть мѣсто въ каждомъ кантонѣ, выбирало членовъ другаго избирательнаго собранія, или выборщиковъ, по одному на 100 активныхъ гражданъ, изъ лицъ, уплачивавшихъ налогу стоимостью не ниже 10 рабочихъ дней (1). То же собраніе выборщиковъ избирало депутатовъ національнаго собранія. Члены conseil de dépatement избирались на 4 года, при чемъ каждые два года половина ихъ возобновлялась. Совѣтъ собирался ежегодно по одному разу; продолжительность сессіи опредѣлена въ одинъ мѣсяцъ. Право распускать департаменскій совѣтъ или привлекать членовъ его къ суду было предоставлено только законодательной власти.

Въ сферу дѣятельности департаментскихъ совѣтовъ входило, подъ контролемъ законодательнаго корпуса и его декретовъ, распредѣленіе всѣхъ прямыхъ налоговъ между округами. Но затѣмъ сюда входили вообще всѣ отрасли внутренняго управленія, при чемъ въ отношеніи однихъ изъ нихъ, какъ напр. общей администраціи, департаментскіе совѣты могли дѣйствовать не иначе, какъ подъ авторитетомъ королевской власти, въ отношеніи же другихъ имъ предоставля-

(1) *de Luçay*. 292. *Flayelle* р. 30 Въ книгѣ de Ferron'a—Institutions municipales et provinciales comparées—мы находимъ указанія несогласныя съ вышеизложеннымъ; онъ полагаетъ, что члены conseil de département избирались собраніемъ всѣхъ активныхъ гражданъ безъ посредства втораго избирательнаго собранія и что цензъ въ 10 рабочихъ дней установленъ для пассивнаго права выбора.

лась бо́льшая свобода, и они состояли только подъ контролемъ королевской власти (¹).

Directoire de départament являлась исполнительнымъ органомъ, а въ отношеніи нѣкоторыхъ дѣлъ административнымъ судомъ. Члены ея избирались совѣтомъ департамента. Надо замѣтить, однако, что директорія департамента рѣшала дѣла, касавшіяся исполненія, самое же исполненіе было возложено на генеральнаго синдика, который, однако, долженъ былъ совѣщаться съ директоріей.

Слѣдующими административными дѣленіями являлись дистрикты и кантоны. Первые, подобно департаментамъ, имѣли свой совѣтъ и директорію, члены которыхъ избирались на тѣхъ же основаніяхъ, какъ и въ департаментахъ, кантоны же были лишь избирательными округами.

Такимъ образомъ, было образовано 83 департамента, 546 дистриктовъ, 4500 кантоновъ; сюда слѣдуетъ присоединить, наконецъ, до 40.000 общинъ.

Характеристическими чертами новой административной организаціи являлись: замѣна провинцій департаментами, уничтоженіе сословій и организація мѣстныхъ учрежденій на основаніи юридическаго равенства всѣхъ гражданъ, учрежденіе директоріи департамента въ качествѣ исполнительнаго органа, наконецъ подчиненіе мѣстныхъ органовъ самоуправленія, по крайней мѣрѣ, въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ, законодательному корпусу.

Положеніе созданныхъ органовъ мѣстнаго самоуправленія, какъ и всѣхъ вообще учрежденій, въ революціонный періодъ было крайне не прочно. Съ измѣненіями политическаго устройства, которыя были очень часты, происходили измѣненія и въ организаціи управленія. Подъ вліяніемъ воззрѣній Ж. Ж. Руссо, выставившаго на первый планъ народный суверенитетъ, власть только что созданныхъ мѣстныхъ учрежденій была уже вскорѣ значительно ограничена. Въ оправданіе этого приводился между прочимъ тотъ доводъ, что мѣстныя учрежденія и мѣстныя свободы приносили пользу тогда, когда требовалось ограничить власть деспотическаго правительства, когда же это послѣднее основано

(¹) *Flaycllе*. p. 31. *de Ferron*. p. 46. et suiv. *de Luçay*. p. 295. *J. Marie*. p. 19—23.

на началахъ свободы, то мѣстная самостоятельность не имѣетъ смысла [1]. И дѣйствительно, уже конституція 5 фруктидора III года (22 Августа 1795) выработала новую систему администраціи. Созданные прежними законами совѣты были признаны слишкомъ многочисленными; въ слѣдствіе чего въ департаментахъ власть была ввѣрена учрежденію, состоявшему изъ 5 членовъ, избираемыхъ полноправными гражданами на 5 лѣтъ изъ лицъ, уплачивающихъ налогъ равный 100 до 200 рабочихъ дней, и возобновляющемуся ежегодно въ $^1/_5$ части; рядомъ съ этой администраціей былъ поставленъ commissaire spécial, назначаемый исполнительной директоріей; послѣднему ввѣрялась исполнительная власть, а также контроль надъ выполненіемъ закона. Коммиссару принадлежала, между прочимъ, власть увольнять отъ должности членовъ департаментской и муниципальной администраціи, когда онъ находилъ это нужнымъ. Кромѣ того, каждый министръ могъ уничтожить постановленія департаментской администраціи, по скольку они относились къ его вѣдомству. Впрочемъ, за департаментами оставалась прежняя сфера компетенціи въ отношеніи предметовъ вѣдомства, въ отношеніи же объема своей власти они были значительно ограничены и подчинены правительству. Что касается прочихъ административныхъ подраздѣленій, то законъ III года уничтожилъ дистрикты, замѣнивши ихъ муниципалитетами кантоновъ; въ составъ этихъ послѣднихъ должны были входить по одному члену отъ каждой общины [2].

Цѣль всей организаціи мѣстнаго управленія по закону III года заключалась въ подчиненіи департаменской администраціи центральной власти и эта цѣль была достигнута.

Конституція 22 Фримера VIII года создала arrondissements, а назначеніе всѣхъ членовъ мѣстной администраціи было предоставлено первому консулу.

Законъ 28 Плювіоза VIII года, бывшій продолженіемъ закона 22 Фримера, снова въ значительной степени измѣняетъ организацію мѣстнаго управленія въ смыслѣ усиленія правительственной власти и централизаціи. Первый консулъ

(1) *de Ferron*; p. 69.

(2) *J. Marie*. de l'administration départementale. p. 23. et suiv. *de Luçay*. p. 333—349; *de Ferron*. p. 70 et suiv. *Flayelle*. p. 33.

стремился сконцентрировать исполнительную власть въ рукахъ однаго лица, мѣстнымъ же собраніямъ предоставить лишь совѣщательный голосъ, давши имъ возможность облегчать для исполнительной власти пониманіе нуждъ и интересовъ страны. Законъ VIII года является въ значительной степени основаніемъ для нынѣ дѣйствующей организаціи мѣстнаго управленія; онъ былъ обнародованъ подъ именемъ—Loi concernant la division du territoire de la République et l'administration.

На основаніи этого закона Франція, въ административномъ отношеніи, была раздѣлена: на départements, arrondissements, cantons и communes. Во главѣ каждаго департамента поставленъ префектъ, во главѣ округа супрефектъ, во главѣ общины—мэръ; кантоны были только избирательными и судебными участками. Для спорной администраціи въ департаментѣ былъ образованъ совѣтъ префектуры. Въ качествѣ совѣщательныхъ органовъ были образованы: въ департаментѣ при префектѣ conseil général de département; въ округѣ при супрефектѣ conseil d'arrondissement; въ общинѣ при мэрѣ conseil municipal. Число членовъ генеральныхъ совѣтовъ было неодинаково, смотря по количеству населенія; оно колебалось между 16 и 24; въ окружномъ совѣтѣ ихъ было 11; въ муниципальномъ отъ 10 до 30. Всѣ члены мѣстной администраціи назначались, какъ замѣчено уже, первымъ консуломъ. Для этой цѣли первоначально представлялись ему списки кандидатовъ, избираемыхъ собраніями активныхъ гражданъ. Но эта система назначенія продержалась только два года; senatus consulte organique 16 Термидора X года замѣнилъ ее слѣдующей: собранія кантона, состоявшія изъ всѣхъ активныхъ гражданъ, жившихъ въ кантонѣ, избирали пожизненыхъ членовъ избирательныхъ коллегій округа и департамента; собранія послѣднихъ представляли первому консулу кандидатовъ въ количествѣ въ двое большемъ нужнаго числа членовъ генеральнаго и окружнаго совѣтовъ. Декретомъ 17-го Января 1806 года всѣ эти избирательныя коллегіи были уничтожены и члены генеральныхъ и другихъ совѣтовъ стали назначаться непосредствено императоромъ. Срокъ полномочія продолжал-три года. Ежегодно совѣты должны были имѣть одну сессію въ 15 дней. Въ сферу компетенціи генеральныхъ и окружныхъ совѣтовъ входило, главнымъ образомъ, распредѣленіе прямыхъ налоговъ; по первые, кромѣ того, опредѣляли, въ

границахъ установленныхъ закономъ, количество прибавочныхъ сантимовъ для департаменскихъ издержекъ„ выслушивали отчетъ префекта о расходованіи этихъ суммъ, выражали свои мнѣнія о положеніи и нуждахъ департамента и сообщали ихъ министру внутреннихъ дѣлъ (1).

Изъ выше сказаннаго слѣдуетъ, что законъ 5 фруктидора VIII года уничтожилъ всякую самостоятельность мѣстныхъ органовъ управленія, ввѣривши всю власть единоличному начальству и установивши строгую централизацію. Тьеръ въ своей Histoire du consulat et de l'empire оправдываетъ такую организацію управленія тѣмъ, что въ то время требовалась сильная власть. „Эта власть, говоритъ онъ, лишняя въ обыкновенное время, была въ этотъ моментъ необходима; избраніе было въ дѣйствительности не возможно для образованія мѣстныхъ совѣтовъ, такъ же, какъ и для образованія большихъ политическихъ собраній; оно произвело бы только печальныя волненія, маленькіе литаратурные тріумфы для всѣхъ крайнихъ партій, вмѣсто мирнаго и плодотворнаго соединенія, которое было необходимо для основанія новаго общества при существованіи разрушенныхъ остатковъ общества стараго“.

Реставрація удержала этотъ порядокъ вещей; но лишь только улеглись страсти и утихла революціонная междоусобица, вновь началась борьба противоположныхъ теченій, но борьба мирная, совершавшаяся въ парламентѣ и другихъ общественныхъ собраніяхъ, борьба идей прогресса и застоя; разумѣлось само собою, что революція, стоившая такъ много крови, была не за тѣмъ, чтобы, разрушивши строй жизни, основанный на неравенствѣ общественныхъ классовъ и деспотизмѣ правительства, снова его возстановить. Съ другой стороны, представители стараго порядка вещей, расчитывали воспользоваться наступившей реакціей, полагая возможнымъ возстановленіе своего прежняго привиллегированнаго положенія.

(1) *de Ferron*. p. 83. *Marie*. p. 19—37; *Flayelle*. p. 34. *de Luçay*. p. 353—400.

(2) Том. I, liv 2. цитировано у *J. Marie*. De l'administration départementale. p. 19—23.

Какъ бы то ни было, но уже въ 1819 году была образована коммиссія для составленія закона о мѣстныхъ—муниципальныхъ и департаменскихъ—учрежденіяхъ. Royer-Collard былъ однимъ изъ наиболѣе рѣвностныхъ защитниковъ либеральныхъ принциповъ, выработанныхъ этой коммиссіей. Онъ предлагалъ, чтобы генеральные и муниципальные совѣтники избирались гражданами, чтобы мѣстные совѣты собирались безъ предварительнаго разрѣшенія префекта каждый разъ, какъ находили то нужнымъ и обсуждали бы всѣ вопросы, касавшіеся ихъ мѣстныхъ интересовъ. Этотъ проэктъ не былъ принятъ въ слѣдствіе реакціи, послѣдовавшей за убійствомъ герцога Беррійскаго.

De Villèle, занимавшій постъ министра, представилъ новый проэктъ мѣстной организаціи, въ которомъ предлагалось устройство мѣстныхъ совѣтовъ въ общинахъ, кантонахъ, округахъ и департаментахъ. Члены первыхъ должны были избираться собраніемъ, составленнымъ изъ членовъ муниципальнаго совѣта, находившагося въ дѣйствіи, и изъ наиболѣе крупныхъ плательщиковъ податей въ общинѣ; члены кантональныхъ собраній, по проэкту, избирались представителями муниципальныхъ совѣтовъ и изъ нотаблей; количество тѣхъ и другихъ являлось одинаковыхъ. Члены окружныхъ собраній назначались королемъ изъ кандидатовъ, предлагаемыхъ кантональными совѣтами. Наконецъ, члены департаментскихъ совѣтовъ назначались королемъ изъ кандидатовъ, представляемыхъ окружными собраніями, къ корымъ присоединялось еще извѣстное число нотаблей. Проэктъ, представленный въ 1821 году, подобно предъидущему, принятъ не былъ.

Въ 1829 году былъ представленъ проэктъ Мартиньякомъ (Martignac), предлагавшій въ виду образованія мѣстныхъ собраній установленіе болѣе или менѣе значительнаго ценза. Такъ, члены окружныхъ совѣтовъ являлись наиболѣе крупными плательщиками податей, въ количествѣ однаго на каждую тысячу населенія съ прибавленіемъ трехъ членовъ, избираемыхъ кантональными собраніями. Члены генеральныхъ совѣтовъ должны были избираться окружными совѣтами. Сфера дѣятельности этихъ совѣтовъ ограничивалась мѣстными дѣлами; постановленія исполнялись не иначе, какъ по утвержденіи ихъ префектомъ, министромъ или королемъ, смотря по обстоятельствамъ.

Не смотря на всю умѣренность требованій, предлагавшихся въ проэктѣ Мартиньяка, въ немъ видѣли опасность для существующаго порядка. Графъ de Sallaberry называетъ его„ первымъ актомъ возстановленія французской революціи" (1). 15 Сентября 1831 года правительство представило новый проэктъ департаменскихъ учрежденій, для разсмотрѣнія котораго была назначена парламентская коммиссія; въ виду того, что между проэктомъ и мнѣніями коммиссіи обнаружились большія несогласія, проэктъ былъ отвергнутъ. 8 Декабря 1832 года, менистръ внутреннихъ дѣлъ d'Argout представилъ снова этотъ проэктъ, сдѣлавши въ немъ нѣкоторыя поправки. 22 Іюня 1833 года онъ получилъ силу закона.

Статья 2-я этого закона гласитъ: генеральный совѣтъ состоитъ изъ столькихъ членовъ, сколько въ департаментѣ кантоновъ, и, во всякомъ случаѣ, не долженъ имѣть болѣе 30 членовъ. Эта статья была предметомъ долгихъ преній и споровъ, такъ какъ опасались, что совѣты, состоя изъ большаго числа членовъ, получатъ политическій характеръ и, слѣдовательно, будутъ опасными для конституціи. Однако, все же статья 2-я была редактирована въ вышеприведенномъ видѣ. Избирательное собраніе въ каждомъ кантонѣ состояло изъ гражданъ, внесенныхъ въ списки присяжныхъ. Генеральные совѣтники назначались на девять лѣтъ, при чемъ каждые три года третья часть всего собранія должна была возобновляться. Собранія созывались префектомъ на основаніи королевскаго ордонанса, опредѣлявшаго начало и продолжительность сессіи. Префектъ могъ присутствовать въ засѣданіяхъ, за исключеніемъ тѣхъ случаевъ, когда дѣло касалось его отчетовъ. Засѣданія не были публичными. Сношенія между двумя или нѣсколькими генеральными совѣтами были недозволены.

Подобно генеральному совѣту и окружной совѣтъ былъ составленъ изъ столькихъ членовъ, сколько въ округѣ было кантоновъ; число ихъ, однако, не должно было превышать девяти. Были предложенія совершеннаго уничтоженія окружныхъ совѣтовъ и замѣны ихъ кантональными, но предложенія эти не были приняты.

(1) *de Ferron*. p. 94—101.

Законъ 22 Іюня 1833 года, говоритъ *de Ferron*, поистинѣ возвратилъ департаменты къ жизни, благодаря введенію системы избранія генеральныхъ совѣтниковъ; но въ то же время онъ и не измѣнилъ системы VIII года, такъ какъ префектъ по прежнему остался единственнымъ администраторомъ департамента и роль генеральнаго совѣта ограничивалась совѣщаніями безъ права принять какое либо рѣшеніе ([1]).

Революція 1848 года снова дала перевѣсъ либеральнымъ стремленіямъ и реформамъ. Законъ 3 Іюля 1848 года вводитъ всеобщую подачу голосовъ, какъ основаніе для избранія членовъ генеральнаго совѣта и вмѣстѣ съ тѣмъ расширяетъ отчасти ихъ компетенцію, давая имъ право постановлять окончательныя рѣшенія относительно нѣкоторыхъ вопросовъ мѣстнаго управленія. Такія рѣшенія могли быть уничтожены не иначе, какъ по выслушаніи мнѣнія государственнаго совѣта. Законъ этотъ удовлетворилъ, однако, далеко не всѣхъ; нѣкоторые шли, въ отношеніи реформы мѣстнаго управленія, гораздо далѣе. Такъ, депутатъ Raudot представилъ законодательному собранію проэктъ, въ которомъ предлагалъ изъять изъ вѣдѣнія префекта администрацію мѣстными департаментскими интересами и вручить ее лицу, назначенному генеральнымъ совѣтомъ. Затѣмъ, онъ предлагалъ еще болѣе расширить компетенцію генеральныхъ совѣтовъ, давши имъ право постановлять рѣшенія по всѣмъ вопросамъ, имѣющимъ мѣстный характеръ и назначать всѣхъ чиновниковъ, участвующихъ въ мѣстной администраціи. За префектами онъ предлагалъ оставить лишь функціи политическаго характера, предоставляя этимъ администраторамъ быть лишь представителями центральной власти. Осуществленію подобныхъ либеральныхъ стремленій помѣшалъ, однако, coup d'Etat 2-го Декабря ([2]).

Съ возникновеніемъ второй имперіи реакція вновь восторжествовала, что отразилось и на мѣстномъ управленіи; такъ, законъ 7 Іюля 1852 года отнялъ у генеральныхъ совѣтовъ право избирать собственныхъ президентовъ, вице-президентовъ и секретарей; засѣданія собраній сдѣланы бы-

([1]) ibid. p. 126.
([2]) Ibid. p. 136—142.

ли не публичными. Тѣмъ не менѣе, требованія децентрализаціи на столько уже глубоко вкоренились въ умахъ, что правительство принуждено было сдѣлать въ этомъ отношеніи нѣкоторыя уступки, впрочемъ не столько въ пользу мѣстныхъ органовъ самоупраленія, сколько въ пользу префектовъ ([1]). Хотя дальнѣйшее законодательство, въ особенности законъ 18 Іюля 1866 года, значительно и расширило сферу компетенціи генеральныхъ совѣтовъ, все же власть префектовъ оставалась по прежнему очень сильной, и, главнымъ образомъ, потому, что въ ихъ рукахъ находилась дѣйствительная дѣятельность, между тѣмъ какъ за генеральными совѣтами оставалось лишь право постановлять рѣшенія. Такимъ образомъ, органъ исполнительный стоялъ внѣ всякой зависимости отъ органа постановляющаго. Ненормальность этого порядка вещей хорошо сознавалась; нѣкоторые, какъ напр., Bethmont и Magnin, предлагали образованіе постоянной коммиссіи, состоящей изъ членовъ, избранныхъ генеральнымъ совѣтомъ изъ своей среды, и облеченной помогать префекту въ сферѣ департаментской администраціи, а также наблюдать за исполненіемъ всѣхъ постановленій генеральнаго совѣта. Предложеніе это, однако, принято не было и префектъ оставался по прежнему единственнымъ исполнителемъ и распорядителемъ въ департаментѣ.

Что касается организаціи генеральныхъ совѣтовъ, то законодательство второй имперіи оставило ее безъ всякихъ измѣненій. Произведенныя въ этомъ отношеніи реформы принадлежатъ уже къ слѣдующему періоду, періоду третьей французской республики. Органическій законъ, опредѣлившій новую организацію департаментскаго самоуправленія, есть законъ 10 Августа 1871 года. Въ виду того, что этотъ законъ, въ существнныхъ своихъ чертахъ, остается дѣйствующимъ до нынѣ, мы и разсмотримъ его при изложеніи современной организаціи департаментскаго самоуправленія.

([1]) ibid. p. 143—151.

Сравнивая историческій ходъ развитія органовъ самоуправленія во Франціи и Пруссіи, мы замѣчаемъ, что въ первоначальную эпоху, эпоху феодализма въ той и другой странѣ они носятъ строго аристократическій характеръ. Въ Пруссіи господство аристократическаго элемента сохранялось до начала нынѣшняго вѣка въ лицѣ Rittergutsbesitzer'овъ; во Франціи еще въ эпоху Меровинговъ существовали собранія епископовъ и грандовъ, превратившіяся впослѣдствіи въ собранія или совѣты феодаловъ. Но во Франціи господство родовой землевладѣльческой аристократіи было далеко не такъ продолжительно, какъ въ Пруссіи и вообще Германіи. Уже въ XIII стол. во Франціи появляются провинціальныя собранія, составленныя изъ нотаблей трехъ сословій—духовнаго, дворянскаго—свѣтскаго и городскаго Правда, собранія эти имѣли также строго аристократическій характеръ, такъ какъ и изъ городскаго сословія въ нихъ участвовала только городская аристократія, бывшая при томъ же въ этихъ собраніяхъ всегда въ меньшинствѣ; но какъ бы то нибыло, города имѣли все же своихъ представителей.

Въ Пруссіи, какъ уже сказано, до конца XVIII стол. въ мѣстномъ управленіи участвовали только Rittergutsbesitzer'ы; если иногда мы и встрѣчаемъ въ окружныхъ собраніяхъ или Kreiscomitat'ахъ горожанъ, то это были все же землевладѣльцы, Rittergutsbesitzer'ы, принадлежавшіе къ городамъ только внѣшнимъ образомъ и не являвшіеся вовсе съ характеромъ городскаго представительства.

Затѣмъ обращаетъ на себя вниманіе тотъ фактъ, что во Франціи въ мѣстныхъ собраніяхъ постоянно участвуетъ духовенство въ качествѣ особаго сословія и занимаетъ при томъ первенствующее мѣсто; между тѣмъ какъ въ Пруссіи этого мы не видимъ.

Какъ на одну изъ общихъ чертъ, характеризовавшихъ организацію мѣстныхъ учрежденій во Франціи и Пруссіи, можно указать также на то, что до начала нынѣшняго вѣка въ окружныхъ и провинціальныхъ собраніяхъ этихъ государствъ вовсе не участвовало крестьянское сословіе.

Неудовлетворительность организаціи мѣстныхъ собраній стала чувствоваться во Франціи ранѣе, нежели въ Пруссіи. Уже съ половины прошлаго вѣка начинаютъ высказываться во Франціи требованія реформъ, сначала боязливо и неопредѣленно, затѣмъ все рѣшительнѣе и настойчивѣе. Въ Прус-

сіи, напротивъ, реформаторскія идеи и стремленія появляются лишь съ начала нынѣшняго вѣка и проводятся въ жизнь при томъ далеко не съ такой энергіей.

Послѣ упроченія во Франціи абсолютизма съ его знаменитыми интендантами, самостоятельность мѣстныхъ собраній сдѣлалась призрачной; въ большинствѣ случаевъ они были, какъ мы видѣли, вовсе уничтожены и интенданты сдѣлались единственными вершителями народныхъ судебъ; вмѣстѣ съ этимъ страна была доведена до крайняго истощенія; ненормальность такого порядка вещей сдѣлалась въ XVIII вѣкѣ, наконецъ, для всѣхъ очевидной, кромѣ тѣхъ, отъ кого зависѣло ее исправить. Стали появляться проэкты реформъ мѣстнаго управленія; первыми изъ нихъ были проэкты Фенелона и Мирабо, не шедшіе, впрочемъ, въ своихъ предложеніяхъ далѣе возстановленія собраній нотаблей изъ трехъ сословій. Сначала думали только о томъ, чтобы вообще сколько нибудь поднять мѣстную самостоятельность и ослабить деспотизмъ интендантовъ; думать о какомъ либо правильномъ представительствѣ разныхъ классовъ общества ни кому изъ лицъ интересовавшихся и занятыхъ этимъ дѣломъ не приходило въ голову. Но уже Тюрго, Троснъ и Некеръ идутъ далѣе, не смотря на то, что и изъ прежнихъ предположеній ни чего еще не было осуществлено. Они признаютъ необходимымъ рядомъ съ ослабленіемъ правительственнаго бюрократическаго элемента, ослабить также вліяніе сословнаго родоваго начала, замѣнивши его элементомъ владѣнія. Некеръ доходитъ даже до мысли о представительствѣ крестьянскаго сословія. Это было почти за четверть вѣка до начала нынѣшняго столѣтія и мы знаемъ, что предложенія эти тогда же были примѣнены, по крайней мѣрѣ, къ нѣкоторымъ провинціямъ.

Однако, для мирнаго осуществленія реформы мѣстнаго управленія слишкомъ мало было благопріятныхъ условій въ общей политической и соціальной жизни Франціи. Изнѣженные французскіе короли, ослѣпленные блескомъ своего могущества, слишкомъ мало вникали въ народныя нужды, предоставляя послѣднія деспотизму своихъ интендантовъ и заботясь лишь о томъ, чтобы сполна поступали въ казну государственные доходы. Высшее дворянство, потерявшее уже свою прежнюю власть и самостоятельность, все же пользовалось еще на столько большими привиллегіями, что стояло

за сохраненіе существующаго порядка вещей, добиваясь лишь упроченія своего привиллегированнаго положенія. Такимъ образомъ, ни въ правительствѣ, ни въ высшей аристократіи государства не было яснаго сознанія о ненормальности существовавшей политической и административной организаціи, о необходимости послѣдовать совѣтамъ нѣкоторыхъ, хотя и не многихъ, благоразумныхъ и дальновидныхъ людей.

Роль осуществленія реформы выпала на долю третьяго сословія, а средствомъ для этого была французская революція. Послѣдняя показала не только правительству Франціи, но и правительствамъ всего міра, что народное развитіе нельзя остановить по произволу. Дѣло революціи было, однако, по преимуществу, дѣломъ разрушенія стараго, отжившаго; для созданія чего либо положительнаго, условія государственной жизни были слишкомъ ненормальны. Попытки установить управленіе на началахъ равенства и свободы привели уже вскорѣ къ полнѣйшей централизаціи, королевскій абсолютизмъ замѣнился абсолютизмомъ революціоннаго правительства, перешедшаго затѣмъ въ абсолютизмъ Наполеона I.

Съ прекращеніемъ революціоннаго режима проведеніе въ жизнь новыхъ идеи и принциповъ сдѣлалось возможнымъ, хотя осуществленіе ихъ, въ слѣдствіе непрерывной борьбы между поборниками старыхъ и новыхъ началъ, встрѣчало значительныя затрудненія и, во всякомъ случаѣ, требовало болѣе или менѣе продолжительнаго времени. Революція и абсолютизмъ чередовались здѣсь довольно часто; то и другое отражалось всегда извѣстнымъ образомъ на мѣстномъ управленіи. Реставрація, какъ мы видѣли, удержала принципъ централизаціи управленія, господствовавшій въ революціонный періодъ и упразднившій свободу мѣстныхъ органовъ управленія; законъ 1833 года ввелъ избирательную систему; съ 1848 года устанавливается всеобщая подача голосовъ. Caup d'Etat 1852 снова съузилъ свободу мѣстныхъ учрежденій, пока революція 1870 года не создала третьей республики. Съ семидесятыхъ годовъ во Франціи начинается во многихъ отношеніяхъ плодотворная работа, а въ томъ числѣ и въ отношеніи мѣстнаго управленія и мѣстной свободы. Законъ, создавшій новую административную организацію Франціи былъ обнародованъ въ 1871 году и въ основ-

ныхъ своихъ чертахъ сохраняетъ свою силу до настоящаго времени.

Замѣна сословно родоваго начала въ управленіи началомъ владѣнія въ Пруссіи, подобно тому какъ и во Франціи, была дѣломъ далеко не легкимъ, хотя самыя причины, затруднявшія эту замѣну, не были вполнѣ тождественными, какъ не были тождественны и средства, при помощи которыхъ эта замѣна и вообще реформа мѣстнаго управленія была осуществлена,

Проэкты Vinke, Schrötter'a, Stein'a и другихъ напоминаютъ въ значительной степени проэкты Тюрго, Троснa и Некера въ томъ отношеніи, что они, подобно послѣднимъ, стремились къ замѣнѣ сословно-родоваго начала въ управленіи началомъ владѣнія и ценза. Но во 1) въ Пруссіи такія стремленія явились, какъ мы видѣли, гораздо позже, нежели во Франціи; во 2) они остались безъ осуществленія до семидесятыхъ годовъ настоящаго столѣтія. Правда, и въ Пруссіи съ начала нынѣшняго столѣтія характеръ окружныхъ собраній мѣняется; они перестаютъ быть исключительно собраніями Rittergutsbesitzer'овъ и обращаются въ собранія трехъ сословій, впрочемъ значительно разнившихся отъ собраній трехъ сословій во Франціи, такъ какъ въ нихъ были представлены сословія горожанъ, дворянъ и крестьянъ. Но если это было и такъ, то въ этомъ далеко еще не было замѣны сословно-родоваго начала началомъ владѣнія и ценза; въ окружныхъ собраніяхъ все вліяніе по прежнему принадлежало Rittergutsbesitzer'амъ, имѣвшимъ Virilstimme, города же и села были представлены такъ слабо, что не могли имѣть большаго значенія.

Правительство Пруссіи съ начала нынѣшняго вѣка стояло на сторонѣ реформы, хотя и дѣйствовало въ этомъ отношеніи крайне нерѣшительно Это объясняется тѣмъ, что оно было недостаточно сильно, чтобы противопоставить свою власть вліянію и значенію богатыхъ и знатныхъ Rittergutsbesitzer'овъ, тѣмъ болѣе, что прежде нежели осуществить реформу мѣстнаго управленія и привлечь къ нему всѣ общественные классы, было необходимо произвести реформы во многихъ другихъ отношеніяхъ, въ особенности же надо было уничтожить крѣпостное право и привилегіи Rittergutsbesitzer'овъ, установивши юридическое равенство всѣхъ классовъ. Это требовало времени и, при мирномъ теченіи по-

литической жизни, было не легко, такъ какъ никто добровольно не хотѣлъ поступиться своими правами и преимуществами. Мы видѣли, что правительство Пруссіи ни какими убѣжденіями не могло сломить упорства землевладѣльческой аристократи и и для проведенія реформы принуждено было въ концѣ концевъ прибѣгнуть къ акту насилія. Только благодаря назначенію королевской властью новыхъ 25 членовъ въ палату господъ, правительственный проэктъ получилъ силу закона и былъ обнародованъ въ 1872 году. Такимъ образомъ, протекло почти три четверти вѣка, прежде нежели реформа мѣстнаго управленія была проведена въ жизнь и при томъ, какъ мы увидимъ ниже, реформа далеко не радикальная.

Глава VII.

Современная организація окружнаго самоуправленія въ Пруссіи.

Чтобы уяснить характеръ существующей въ данномъ государствѣ организаціи мѣстнаго самоуправленія, опредѣлить, до какой степени эта организація соотвѣтствуетъ съ съ одной стороны требованіямъ теоріи, съ другой условіямъ современной соціально-политической жизни и требованіямъ государственной политики, необходимо прежде всего остановиться на двухъ основныхъ факторахъ, изъ соединенія которыхъ возникаетъ тотъ или другой видъ мѣстныхъ союзовъ. Такими факторами являются, какъ мы видѣли, мѣстный и личный элементы: территорія и населеніе, земля и народъ. Поэтому, прежде чѣмъ начать изложеніе современной организаціи окружнаго самоуправленія въ Пруссіи, мы должны характеризовать мѣстный и личный элементы прусскихъ округовъ.

Территорія современнаго прусскаго королевства слагалась постепенно и медленно изъ различныхъ, первоначально большею частью самостоятельныхъ, большихъ и малыхъ владѣній. Самое названіе „Пруссія“ было присвоено цѣлому государству лишь съ 1701 года. Основой территоріи прус-

скаго государства, т. е., той первоначальной территоріальной единицей, изъ постепеннаго присоединенія къ которой другихъ земель выросла современная Пруссія, является провинція Бранденбургъ. Въ 1415 году король Сигизмундъ, въ качествѣ верховнаго леннаго господина, пожаловалъ Kurmark Brandenburg въ потомственное ленное владѣніе бургграфу von Nurnberg, Friedrich'у VI, съ возведеніемъ послѣдняго въ курфюрсты. Съ этого времени графъ von Nurnberg начинаетъ собою династію Гогенцолерновъ подъ именемъ курфюрста Фридриха I. Территоріальный районъ Kurmark'a Brandenburg не превосходилъ въ это время 425 квадр. миль. Затѣмъ начинается постепенное увеличеніе этой области путемъ покупки, обмѣна, наслѣдованія, завоеванія и. т. п., такъ что чрезъ два съ половиной столѣтія, Великій курфюрстъ Фридрихъ Вильгельмъ оставилъ послѣ себя государство, имѣвшее уже 2043 квадр. мили. При королѣ Фридрихѣ Вильгельмѣ I территорія государства увеличилась до 2186 квадр. миль; при Фридрихѣ Великомъ до 3456 кв. миль; въ концѣ царствованія Фридриха Вильгельма III до 5096 кв. миль (1); въ настоящее время вся территорія Пруссіи составляетъ $6324_{,72}$ квадр. мили. Съ увеличеніемъ территоріи увеличивалось, конечно, и количество населенія. Въ началѣ XVIII вѣка число жителей въ Пруссіи равнялось 1.650.000; въ настоящее время, на основаніи переписи 1880 года, оно достигло до 27.279.111 человѣкъ (2). Изъ всей территоріи государства нѣсколько болѣе половины, именно 3596 кв. миль, приходится на шесть восточныхъ провинцій Пруссіи, въ которыхъ введена организація самоуправленія на новыхъ началахъ. Изъ всего же количества населенія на эти провинціи приходится нѣсколько менѣе половины всего населенія, именно 13.466.625 человѣкъ. Такимъ образомъ, восточныя провинціи Пруссіи, какъ по на-

(1) *L. Rönne*. Das Staatsrecht der preussischen Monarchie. 4 Aufl. 1881. B. 1, 50—67.

(2) Preussische Statistik herausg. vom königlichen statistischen Bureau in Berlin. LXVI. Die definitive Ergebnisse der Volkszählung vom 1 December 1880 im preussischen Staate. Berlin. 1883. S. LXXIV ff. Ср. также *H. F. Brachelli* Statistische Skizze der europäischen Staaten. 2 Abth. 5 Aufl. 1882. S. 1.

селенію, такъ и по пространству, составляютъ приблизительно половину всего государства.

Въ теченіи вѣковъ, по мѣрѣ увеличенія территоріальнаго района, населеніе государства не только вообще увеличивалось, но разнообразилось и по своему внутреннему составу. Присоединенныя области различались между собою не рѣдко не только по количеству населенія вообще, но и по языку, релегіи и племенному составу. Мы не войдемъ въ разсмотрѣніе того, какъ модифицировался личный элементъ государства въ теченіи предшествовавшихъ вѣковъ, но скажемъ лишь о характерѣ этого элемента въ его настоящемъ состояніи.

По племенному составу первое мѣсто въ государствѣ занимаютъ нѣмцы, хотя въ нѣкоторыхъ восточныхъ провинціяхъ преобладаетъ славянское населеніе, составляющее всего около $4,_5$ мил; сюда принадлежатъ, по преимуществу, поляки, а также Венды, Литовцы, Куры, Богемцы, Моравы. Затѣмъ слѣдуютъ евреи, составляющіе 339.790 человѣкъ и незначительное количество цыганъ, живущихъ въ провинціяхъ Ostpreussen, Sachsen, Vestphalen ([1]). Хотя племенныя различія и не играютъ въ Пруссіи большой роли, все же нельзя не указать, напримѣръ, на евреевъ, которые, несмотря на свое ничтожное количество, пользуются весьма большимъ вліяніемъ въ государствѣ, благодаря скопившимся въ ихъ рукахъ богатствамъ и той энергіи и настойчивости, съ какой евреи дѣйствуютъ при достиженіи своихъ цѣлей. Между прочимъ, нельзя здѣсь не упомянуть о томъ важномъ обстоятельствѣ, что въ рукахъ евреевъ находятся весьма многіе органы какъ столичной, такъ и провинціальной печати. Благодаря этому обстоятельству, вліяніе евреевъ простирается на цѣлое государство, между тѣмъ какъ другія народности—поляки, чехи, литовцы и проч. не простираютъ своего вліянія далѣе границъ занимаемой ими мѣстности.

Въ вѣроисповѣдномъ отношеніи первое мѣсто по количеству занимаетъ евангелическое (протестантское) исповѣданіе, считающее 16.712.700 членовъ, или $64,_{92}$ %, т. е.,

([1]) *L. Rönne.* Das Staatsrecht der preussischen Monarchie 1881. I, 67.

значительно болѣе половины всего населенія. Затѣмъ слѣдуетъ римско-католическое, считающее въ своей средѣ 8.625.840 членовъ или $33_{,50}$ %, т. е. третью часть всего населенія. Еврейское исповѣданіе составляетъ $1_{,31}$ %; на остальныя исповѣданія, а также и на лицъ, не имѣющихъ никакого исповѣданія (Confessionslose), приходится $0_{,27}$ %. Въ частности, въ восточныхъ провинціяхъ евангелическое населеніе составляетъ $73._{40}$ %; римско католическое $23_{,36}$ %; іудейское $0_{,96}$ %; на остальныя исповѣданія приходится $2._{28}$ %. Католическое населеніе преобладаетъ въ провинціяхъ Schlesien и Westpreussen: въ первой оно составляетъ почти 52%; во второй почти 48%.

Въ настоящее время, когда провозглашена свобода совѣсти, вѣроисповѣданіе не играетъ уже той выдающейся роли, какая принадлежала ему нѣсколько вѣковъ тому назадъ; тѣмъ не менѣе, нельзя все же сказать, чтобы оно не имѣло уже ни какого значенія въ политической и соціальной жизни, въ особенности въ такомъ государствѣ какъ Пруссія, гдѣ болѣе половины всего населенія протестанты и болѣе одной трети католики. Разумѣется, въ настоящее время не можетъ быть рѣчи о какой бы то нибыло вѣроисповѣдной враждѣ; однако, въ виду особеннаго положенія католической церкви, имѣющей своего самостоятельнаго верховнаго главу, въ виду, съ другой стороны, стремленія государства рано или поздно отдѣлаться отъ этого духовнаго верховенства, возникаетъ борьба и само католическое населеніе принимаетъ участіе въ этой борьбѣ и стоитъ въ этомъ отношеніи не на сторонѣ государства. Отсюда ясно политическое значеніе католическаго населенія; отъ того или другаго исхода этой борьбы весьма много зависитъ характеръ и степень вліянія католическаго населенія въ политической и соціальной жизни Пруссіи.—Другія вѣроисповѣданія, въ слѣдствіе слишкомъ незначительнаго количества ихъ приверженцевъ, не могутъ оказывать ни какого замѣтнаго вліянія на совокупность соціальныхъ и политическихъ отношеній въ Пруссіи.

Все населеніе Пруссіи, какъ и всякаго другаго государства, раздѣляется затѣмъ на сельское и городское; количество перваго достигаетъ до 17.571.309; втораго — до 9.707.802. Въ частности, въ шести восточныхъ провинціяхъ

количество сельскаго населенія равняется 9.259.788 человѣкъ; городскаго—4.206.837.

Въ отношеніи пола въ Пруссіи считается 13.414.866 мужчинъ и 13.864.245 женщинъ. Въ восточныхъ провинціяхъ мужскаго населенія считается 6.554.568 человѣкъ, женскаго 6.912.057 человѣкъ.

Всѣ эти расчлененія населенія, за исключеніемъ раздѣленія на сельскихъ и городскихъ жителей, не имѣютъ значенія въ отношеніи той формы организаціи мѣстнаго самоуправленія, которая господствуетъ въ настоящее время въ Пруссіи; мы считали, однако, не лишнимъ сдѣлать вышеприведенныя указанія, желая по возможности точнѣе и полнѣе характеризовать личный и территоріальный элементы Пруссіи, какъ цѣлаго государства. Обратимся къ территоріальнымъ подраздѣленіямъ государства и мѣстнымъ союзамъ.

Уже выше было замѣчено, что какъ территорія государства, такъ и его населеніе наростали постепенно, путемъ присоединенія къ основной территоріи самостоятельныхъ территоріальныхъ единицъ, такъ что государство, не переставая быть цѣлымъ, представляетъ собою въ настоящее время совокупность этихъ отдѣльныхъ областей, которыя носятъ названіе провинцій и являются мѣстными или земскими союзами. Сюда относятся: 10) Ostpreussen, 2) Westpreussen, 3) Brandenburg, 4) Pommern, 5) Schlesien, 6) Posen, 7) Sachsen, 8) Westphalen. 9) Rheinprovinz, 10) Schleswig-Holstein. 11) Hannower, 12) Hessen-Nassau. Городъ Berlin и гогенцолернскія земли состоятъ на особомъ положеніи, не принадлежа ни къ одной изъ провинцій. Самой большой провинціей является Schlesien, занимающая 40.291 квадр. килом.; самой меньшей—Hessen-Nassau, занимающая 15.691 кв. килом. Большинство провинцій не представляетъ, однако, рѣзскихъ различій въ отношеніи величины территоріи, такъ что средняя величина прусскихъ провинцій должна быть опредѣлена въ 28.921 кв. килом. По количеству населенія первое мѣсто занимаетъ Rheinland, имѣющая 4.074.100 человѣкъ и Schlesien, имѣющая 4.007.925; послѣднее мѣсто принадлежитъ Schleswig-Holstein'у, имѣющему 1.127.149 человѣкъ. Средняя населенность прусскихъ провинцій равняется 2,174,073 челов. Провинціи являются самими крупными подраздѣленіями государства въ отноше-

нія управленія и самыми крупными мѣстными союзами въ отношеніи самоуправленія; въ качествѣ послѣднихъ онѣ имѣютъ права и обязанности юридическихъ лицъ. Замѣтимъ, между прочимъ; что вслѣдствіе этого обстоятельства измѣненіе величины отдѣльныхъ провинцій и ихъ границъ можетъ быть сдѣлано не иначе, какъ законодательнымъ порядкомъ, съ участіемъ народнаго представительства ([1]).

Каждая провинція, въ свою очередь, дѣлится на такъ называемые Regierungsbezirke, общее число которыхъ достигаетъ до 34 ([2]). Дѣленіе провинцій на Regierungsbezirke есть уже чисто административное дѣленіе, не имѣющее подъ собою глубокихъ историческихъ основаній. Оно вызвано лишь удобствами управленія. Поэтому и населеніе, входящее въ тотъ или другой Regierungsbezirk, не представляетъ собою мѣстнаго союза въ принимаемомъ нами смыслѣ, не является юридической личностью и не пользуется правами самоуправленія.

Каждая провинція, помимо раздѣленія на Regierungsbezirke, содержитъ въ себѣ извѣстное количество меньшихъ подраздѣленій—округовъ (Kreise). Эти послѣднія не суть простыя географическо - административныя подраздѣленія, но, подобно провинціямъ, представляются юридическими личностями, хотя территоріальный районъ ихъ и является болѣе подвижнымъ, нежели то можно сказать о провинціяхъ. Въ отношеніи округовъ административныя соображенія играютъ далеко не послѣднюю роль, хотя все же измѣненіе границъ округовъ, какъ и провинцій, возможно лишь путемъ законодательства ([3]). Количество всѣхъ округовъ въ Пруссіи достигаетъ до 457 и распредѣляется слѣдующимъ образомъ: Ostpreussen имѣетъ 36 округовъ; Westpreussen 23; Brandenburg 35; Pommern 30; Posen 28; Schlesien 64; Sachsen 42; Westphalen 38; Rheinprovinz 69; Hannower 37; Schleswig - Holstein 20 и Hessen-Nassau 35. Число окружныхъ городовъ (Stadtkreise) достигаетъ до 30. Въ частности, въ шести восточныхъ провинціяхъ число округовъ равняется 230, въ томъ числѣ 15 Stadtkreise.

([1]) *Rönne*. Das Staatsrecht der preussischen Monarchie. III, 18.
([2]) *Brachelli*. Statistische Skizze. 1882. S. 93.
([3]) *Rönne*. ibid. III, 34—36.

Среднимъ числомъ на каждую изъ этихъ провинцій приходится, слѣдовательно, 38 округовъ; а средняя величина каждаго округа должна быть опредѣлена въ 920 квадр. километровъ; среднее количество населенія въ каждомъ округѣ равняется 58.550 человѣкъ, исключивши же отсюда населеніе Stadtkreis'овъ, найдемъ болѣе вѣрную среднюю цифру населенія округовъ, именно 57331 человѣкъ.

Отдѣльные округи раздѣляются на, такъ называемые, Amtsbezirke, величина которыхъ равняется приблизительно отъ 3 до 4 квадр. миль и отъ 800 до 3000 человѣкъ населенія (1).

Amtsbezirke содержатъ, въ свою очередь, сельскія общины (Landgemeinden) и, такъ называемые, Gutsbezirke или вотчинные округи. Первыя представляютъ собою первичные мѣстные союзы, имѣющіе исключительно естественное происхожденіе, внѣ всякой зависимости отъ административныхъ соображеній; послѣдніе есть ничто иное, какъ отдѣльныя помѣщичьи владѣнія, организованныя въ административные участки въ видахъ, главнымъ образомъ, полицейскаго управленія. Выдѣленіе помѣщичьихъ владѣній въ качествѣ самостоятельныхъ административныхъ участковъ изъ состава сельскихъ общинъ объясняется условіями тѣхъ отношеній, въ которыхъ находились между собою Landgemeinden и Gutsherrschaften. Извѣстно, что до реформъ нынѣшняго столѣтія первыя въ дѣлѣ управленія вполнѣ подчинялись послѣднимъ. Освободивши сельскія общины отъ власти помѣщиковъ и давши имъ собственное самоуправленіе, государство не сочло возможнымъ включить въ это самоуправленіе помѣщиковъ съ ихъ владѣніями, такъ какъ въ этомъ случаѣ они заняли бы совершенно особенное и изолированное положеніе, не находя въ общинѣ сочувствія къ своимъ интересамъ (2). Такое выдѣленіе отдѣльныхъ владѣній встрѣчается и въ другихъ государствахъ, имѣющихъ одинаковыя съ Пруссіей условія историческаго существова-

(1) *Morier*. Selbstregierung. 1876. S. 79. *Rönne*. III, 329. *Brauchitsch*. II, 339. Въ проэктѣ Kreisordnung'а 1869 года число населенія Amtsbezirk'овъ предполагалось опредѣлить отъ 1000 до 2000. См. Entwurf der Kreisordnung. 1869. S. 84.

(2) *L. Gumplowicz*. Verwaltungslehre. 1882. S. 283—284.

нія, напримѣръ въ Австріи. Число сельскихъ общинъ въ Пруссіи, на основаніи послѣдней переписи, равняется 37.668; число Gutsbezirk'овъ 15.829. Въ восточныхъ провинціяхъ число первыхъ достигаетъ до 21.481; послѣднихъ до 13.042; среднее число общинъ на округъ достигаетъ почти до 100; среднее число Gutsbezirk'овъ до 60.

Наконецъ, особенное положеніе занимаютъ города. Подобно сельскимъ общинамъ, они суть первичные мѣстные союзы, хотя и отличаются отъ сельскихъ общинъ всѣмъ строемъ ихъ жизни. Въ отношеніи управленія они точно также являются самоуправляющимся мѣстными союзами, но во 1) они не входятъ въ составъ Amtsbezirk'овъ, во 2) не всегда входятъ и въ составъ округовъ, такъ какъ города, имѣющіе болѣе 25 тыс. населенія выдѣляются изъ округовъ въ качествѣ Stadtkreis'овъ; количество такихъ городовъ, какъ мы видѣли, достигаетъ до 30. Общее количество городовъ въ Пруссіи достигаетъ до 1287 съ населеніемъ въ 9.707.802 чел. Изъ всего количества городовъ только 41 имѣютъ населеніе не менѣе 30 тыс., такъ что на каждые 100 городовъ вообще приходится такихъ городовъ 3. Не считая этихъ 41 города, средняя населенность остальныхъ городовъ будетъ равняться 4645 челов. Есть города съ населеніемъ въ 400 и менѣе человѣкъ ([1]). Въ шести восточныхъ провинціяхъ число городовъ достигаетъ до 622 съ населеніемъ въ 4.206837 человѣкъ; въ томъ числѣ 15 Stadtkreis'овъ съ населеніемъ въ 1.140.434 человѣка, такъ что средняя населенность окружныхъ городовъ, будетъ равняться 76029 челов.; средняя же населенность остальныхъ городовъ достигаетъ лишь до 5183 человѣкъ.

Такимъ образомъ, какъ вся территорія прусскаго государства, такъ и все его населеніе расчленяются въ отношеніи управленія и въ отношеніи организаціи какъ мѣстныхъ, такъ и административныхъ союзовъ на 12 провинцій, 34 Regierungsbezirk'а, 457 округовъ, 37.668 сельскихъ общинъ, 15829 Gutsbezirk'овъ и 1287 городовъ. Въ восточныхъ провинціяхъ Gutsbezirk'и и Landgemeinden соединяются, какъ мы видѣли, въ особыя административныя единицы—Amtsbezirke.

([1]) *Brachelli*. Statistische Skizze. 1882. S. 56. Preussische Statistik. 1883. LXVI.

Мѣстными союзами, организація самоуправленія которыхъ подлежитъ нашему изученію, являются округи—Kreise. Въ виду этого, мы должны, помимо указанныхъ нами общихъ количественныхъ отношеній населенія, подробнѣе разсмотрѣть личный и территоріальный элементы прусскихъ округовъ. Но прежде нежели приступить къ этому, намъ необходимо сдѣлать одно замѣчаніе, ограничивающее до извѣстной степени рамку нашего изслѣдованія. Дѣло въ томъ, что организація самоуправленія въ прусскихъ округахъ не можетъ быть разсматриваема цѣликомъ, такъ какъ она не представляетъ для этого необходимаго единства. Въ Пруссіи, какъ извѣстно, до сихъ поръ существуетъ двѣ системы самоуправленія — старая въ западныхъ провинціяхъ и новая въ восточныхъ. Какъ по характеру компетенціи, такъ и организаціи обѣ системы имѣютъ существенныя различія. Первая, сохраняя въ отношеніи организаціи, до извѣстной степени, черты средневѣковаго господства сословія Gutsbesitzer'овъ надъ другими (¹), не представлтетъ и въ отношеніи компетенціи органовъ самоуправленія достаточнаго развитія, такъ какъ дѣйствительное государственное управленіе сосредоточивается здѣсь въ рукахъ правительственныхъ чиновниковъ; коммунальнымъ же представительствамъ предоставлено право подачи мнѣній, петицій, право управленія коммунальнымъ имуществомъ и коммунальными учрежденіями, но имъ не дано весьма важнаго — начальственной власти. Эта система, кромѣ новыхъ провинцій Пруссіи, существуетъ въ Bayern, Württemberg, Oldenburg, Sachsen-Meiningen, Waldeck, Lippe и Schaumburg-Lippe (²). Вторая система введена въ 1872 году въ шести восточныхъ провинціяхъ Пруссіи—Ostpreussen, Westpreussen; Brandenburg, Pommern, Sachsen и Schlesien. Въ основу этой системы положены новыя начала самоуправленія, какъ въ отношеніи устройства органовъ самоуправленія, такъ и въ отношеніи ихъ компетенціи. Въ нашемъ изслѣдованіи мы имѣемъ въ виду лишь эту новую систему, какъ болѣе совершен-

(¹) *Graf Hue de Grais.* Handbuch der Verfassung und Verwaltung in Preussen und dem Deutschen Reich. 3 Aufl. 1883. § 75.

(²) *Georg Meyer.* Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes. Theil I. Allgemeine Lehren. Innere Verwaltung. 1883. S. 16—17.

ную. Относительно организацiи самоуправленiя на основанiи старой системы замѣтимъ лишь, что въ качествѣ членовъ Kreistag'овъ являются по этой системѣ во 1) вся совокупность Rittergutsbesitzer'овъ; во 2) немногiе уполномоченные отъ городовъ и 3) немногiе уполномоченные отъ сельскихъ общинъ. На сколько не равномѣрно распредѣлено при этой системѣ представительство отъ отдѣльныхъ общественныхъ классовъ, видно изъ слѣдующаго: все количество членовъ Kreistag'овъ въ старыхъ провинцiяхъ до 1872 года было 11.954; въ томъ числѣ было 10 тыс. Gutsbesistzer'овъ и только 1954 уполномоченныхъ отъ городовъ и сельскихъ общинъ ([1]). Такимъ образомъ, эта система самоуправленiя, существующая въ новыхъ провинцiяхъ и до 1872 года существовавшая и въ старыхъ, въ отношенiи организацiи представляетъ полное господство одного общественнаго класса надъ всѣми другими, въ отношенiи же административной самостоятельности подчиненiе всѣхъ классовъ правительству.

И такъ, въ нижеслѣдующемъ изложенiи мы будемъ имѣть въ виду исключительно организацiю окружнаго самоуправленiя, введенную въ шести восточныхъ провинцiяхъ Пруссiи Kreisordnung'омъ 1872 года.

Все вышеизложенное даетъ понятiе о личномъ и мѣстномъ элементахъ цѣлаго государства и, въ частности, тѣхъ шести провинцiй, въ которыхъ существуетъ самоуправленiе на новыхъ началахъ, даетъ общее понятiе также о различнаго рода территорiальныхъ подраздѣленiяхъ и мѣстныхъ союзахъ. При разсмотрѣнiи организацiи окружнаго самоуправленiя въ Пруссiи, этой общей характеристики, однако, недостаточно. Мы должны войти въ болѣе подробное разсмотрѣнiе характера прусскихъ округовъ въ отношенiи ихъ личнаго состава. Мы видѣли, что въ составъ округовъ входятъ: сельскiя общины, города и вотчинные округи (Gutsbezirke). Каждое изъ этихъ соединенiй, въ особенности же

([1]) *Morier*. Selbstregierung. 1876. S. 76. Ср. Entwurf der Kreisordnung 1869. S. 187. Въ двадцатыхъ годахъ изъ 14006 членовъ Kreistag'овъ на долю Rittergutsbesitzer'овъ приходилось 11643; городскихъ депутатовъ было 1058; отъ сельскихъ общинъ 1305. См. *E. Meier*. Das Verwaltungsrecht; въ Encyklöpädie von Holtzendorf. III Aufl. S. 914.

послѣднее, а также и вообще взаимныя отношенія между ними, должны быть уяснены и характеризованы, въ виду присвоиваемаго имъ законодательствомъ участія въ общемъ самоуправленіи округа.

Характеристическіе признаки, отличающіе городъ отъ деревни, были въ общихъ чертахъ, указаны нами выше. Города—это центры всякаго рода обработывающей промышленности и доведеннаго до высшей степени раздѣленія труда. Обработывающая промышленность и торговая—главныя занятія горожанъ, здѣсь сосредоточены всякаго рода фабрики и заводы, начиная отъ мелкихъ мастерскихъ и даже одиночныхъ мастеровъ до колоссальныхъ фабрикъ, имѣющихъ въ оборотѣ десятки милліоновъ рублей и работающихъ при помощи десятковъ и сотенъ тысячъ рабочихъ. Здѣсь сосредоточены и разнообразные виды торговой дѣятельности, начиная отъ мелкихъ разнощиковъ и кончая крупными торговыми фирмами. Но города же являются и центрами духовной дѣятельности и духовнаго развитія; здѣсь сосредоточены разнаго рода учебныя заведенія, начиная отъ низшихъ народныхъ школъ до университетовъ и академій, а вмѣстѣ съ тѣмъ и представители духовнаго труда отъ народныхъ учителей до профессоровъ, представителей и спеціалистовъ по разнымъ отраслямъ наукъ и искусствъ. Города же являются и центрами управленія: здѣсь, главнымъ образомъ, имѣютъ свою резиденцію разнаго рода представители государственной службы—судьи, чиновники, адвокаты, медики и т. п. Однимъ словомъ, города это центры цивилизаціи; въ нихъ сосредоточиваются всѣ успѣхи и пріобрѣтенія, которые человѣчество сдѣлало въ теченіи своего историческаго существованія. Съ другой стороны, условія городской жизни—скученность разнохарактернаго населенія на небольшомъ пространствѣ, взаимодѣйствіе разнообразныхъ отраслей дѣятельности, образованіе, возможность знакомиться съ послѣдними пріобрѣтеніями науки и искусства, удобства сношеній и взаимнаго знакомства представителей различныхъ профессій—все это придаетъ городскому населенію особый характеръ, способствуетъ выработкѣ особыхъ воззрѣній и нравовъ, дѣлаетъ человѣка болѣе живымъ и подвижнымъ, развиваетъ предпріимчивость, создаетъ даже особую внѣшность, выражающуюся, между прочимъ, въ кустюмѣ городскаго жителя. Чѣмъ больше городъ, тѣмъ

типичныя черты городской жизни выступаютъ рѣзче и на оборотъ. Самыми крупными представителями этой жизни являются столицы и самыми слабыми — мелкія городскія общины съ нѣсколькими сотнями людей населенія, сравнительно мало отличающіяся отъ сельскихъ общинъ. Однако, какъ бы мала ни была городская община, она отличается отъ сельской всегда по роду занятій жителей. Таковы, въ общихъ чертахъ, характеристическіе признаки городской жизни и городскаго населенія. Въ принципѣ *они* вездѣ, во всѣхъ государствахъ, одни и тѣ же; разница не столько качественная, сколько количественная. Поэтому, этими же чертами должны характеризоваться и города, входящіе въ составъ прусскихъ округовъ или составляющіе сами по себѣ подобные округи.

Количество и населеніе прусскихъ городовъ было указано нами выше: мы видѣли, что городское населеніе составляетъ нѣсколько болѣе одной трети населенія вообще и нѣсколько менѣе одной трети въ шести восточныхъ провинціяхъ.

Каждый городъ, въ отношеніи собственнаго управленія, является самостоятельной корпораціей съ правами и обязанностями юридической личности, т. е., является самоуправляющейся общественной группой. Но затѣмъ города, какъ составные члены округовъ, участвуютъ въ окружномъ самоуправленіи, или же являются въ одно и то же время и городомъ и округомъ—таковы города, имѣющіе болѣе 25 тыс. населенія, такъ называемые, Stadtkreise. Выдѣленіе городовъ изъ состава округа обусловливается въ Пруссіи исключительно количествомъ населенія; разъ населеніе города достигло 25 тыс., онъ имѣетъ право на выдѣленіе. Такое рѣшеніе вопроса съ теоретической точки зрѣнія не можетъ быть оправдано: дѣло вовсе не въ томъ, великъ или малъ городъ, а въ томъ, принимаетъ ли онъ участіе въ интересахъ округа, т. е., имѣетъ ли онъ какую либо связь съ этими интересами, имѣютъ ли тѣ или другія сооруженія и учрежденія округа какое либо значеніе для города. Если этого нѣтъ, то какова бы ни была величина города, привлекать его къ окружному самоуправленію было бы несправедливо, такъ какъ это значило бы—заставлять городское населеніе платить земскіе налоги, не пользуясь ни какими услугами земскаго самоуправленія. Однако, въ дѣйствитель-

ности трудно себѣ представить случай, гдѣ бы городъ не имѣлъ уже ничего общаго съ округомъ. Уже одни пути сообщенія и дорожныя сооруженія, устраиваемыя округомъ, заставляютъ предполагать участіе города въ окружномъ самоуправленіи и несеніи окружныхъ тяжестей, такъ какъ нельзя же серіозно думать, чтобы жители города настолько замкнулись въ районѣ своей городской оседлости, чтобы не имѣть вовсе надобности выбывать за предѣлы города и пользоваться улучшенными путями сообщенія и дорожными сооруженіями; а если этого нельзя предположить, то и нѣть основанія допустить, чтобы городское населеніе пользовалось всѣми подобными улучшеніями, не платя окружныхъ налоговъ и это тѣмъ болѣе, что именно пути сообщенія ложаться обыкновенно весьма большой тяжестью на земскій бюджетъ. Кромѣ путей сообщенія есть, конечно, и другія точки соприкосновенія интересовъ города съ округомъ; напримѣръ, принятіе тѣхъ или другихъ мѣръ во время господства эпидемическихъ болѣзней настолько же важно для города, на сколько и для всего округа. Мѣры, содѣйствующія улучшенію и успѣхамъ сельскаго хозяйства, также имѣютъ значеніе не только для сельскаго населенія округа, но и для городскаго, такъ какъ большинство необходимыхъ въ жизни естественныхъ продуктовъ городское населеніе получаетъ отъ сельскаго; улучшеніе и удешевленіе этихъ продуктовъ составляетъ, слѣдовательно, прямой интересъ города. Едвали также можно отрицать важность для городовъ народнаго образованія, слѣдовательно, устройства школъ и вообще всякаго рода образовательныхъ учрежденій среди сельскаго населенія округа. Если происходящая отъ подобнаго рода мѣръ польза для городскаго населенія и не является очевидной и непосредственной, то все же дальнѣйшіе и посредственные ихъ результаты могутъ быть весьма благотворными. Въ силу сказаннаго, выдѣленіе городовъ, хотя бы и съ 25 тысячнымъ населеніемъ, изъ состава округовъ и окружнаго самоуправленія съ теоретической точки зрѣнія не можетъ быть оправдано. Такое выдѣленіе не всегда можетъ быть одобрено и съ точки зрѣнія цѣлесообразности, потому что, напримѣръ, въ городахъ сосредоточиваются умственныя силы округа, никогда не лишнія въ такомъ дѣлѣ, какъ самоуправленіе.

Слѣдующей составной частью округа являются, какъ сказано, сельскія общины. Они представляютъ собою такіе же первичные союзы, какъ и городскія общины. Существенный признакъ, отличающій первыя отъ послѣднихъ — это занятія жителей тѣхъ и другихъ. Какъ правило слѣдуетъ признать, что занятіе населенія сельскихъ общинъ составляетъ сельское хозяйство, главнымъ образомъ, земледѣліе, а также огородничество, садоводство, пчеловодство, лѣсоводство и, т. п. Родъ занятій и условія сельской жизни порождаютъ, подобно тому какъ это имѣетъ мѣсто и въ городскихъ общинахъ, особый характеръ всей жизни сельскаго населенія. По весьма понятнымъ причинамъ сельское населеніе стоитъ въ умственномъ отношеніи обыкновенно ниже городскаго; здѣсь нѣтъ также городской утонченности нравовъ; нѣтъ той живости и подвижности въ характерѣ жителей, какъ это имѣетъ мѣсто въ городѣ. Крестьянинъ, напротивъ, болѣе спокоенъ, подъ часъ даже апатиченъ; самая внѣшность, напримѣръ кустюмъ сельскаго населенія, значительно разнится отъ городскаго. Внутри сельскихъ общинъ не существуетъ такихъ рѣзкихъ разграниченій между общественными классами, какъ въ городахъ. Все населеніе сельскихъ общинъ принадлежитъ обыкновенно къ классу крестьянъ — земледѣльцевъ. Однако, въ сельскихъ общинахъ Пруссіи существуютъ все же среди самихъ крестьянъ извѣстнаго рода соціальныя подраздѣленія, основанныя, главнымъ образомъ, на характерѣ и величинѣ владѣнія: таковы Vollbauer, Halbbauer, Hausleute, Kossäthen и проч. Сельскія общины, подобно городскимъ, будучи сами первичными самоуправляющимися мѣстными союзами, принимаютъ также въ качествѣ членовъ округа участіе въ общемъ окружномъ самоуправленіи. Какъ въ территоріальномъ отношеніи, такъ и въ отношеніи количества населенія совокупности общинъ, входящихъ въ составъ округа, онѣ занимаютъ обыкновенно первое мѣсто сравнительно съ другими составными частями округа.

Наконецъ, въ составъ прусскихъ округовъ входятъ, такъ называемые, владѣльческіе округи (Gutsbezirke). Понятіе Gutsbezirk'а можетъ быть объяснено лишь исторически. До введенія Kreisordnung'а 1872 года подъ Gutsbezirk'омъ понималось владѣніе, съ которымъ было связано пользованіе вотчинной властью. „Самостоятельный владѣль-

ческій округъ, говоритъ Möller, есть такой участокъ земли, жители котораго не составляютъ собою общиннаго союза, но подчинены непосредственно вотчинной власти" ([1]). Но вотчинная власть окончательно была уничтожена Kreisordnung'омъ 1872 года, а Gutsbezirke между тѣмъ остались. Правда, въ нѣкоторыхъ провинціяхъ, какъ наприм. въ Рейнской провинціи, каждый поземельный участокъ долженъ входить въ составъ общиннаго союза ([2]), но за то Gutsbezirk'и существуютъ въ восточныхъ провинціяхъ и въ Вестфаліи. Такимъ образомъ, опредѣленіе сдѣланное Möller'омъ, потеряло свою силу. Что же такое Gutsbezirke въ настоящее время? Gutsbezirke—это самостоятельныя помѣщичьи владѣнія, въ которыхъ помѣщику лично или его представителю присвоена такая же власть въ предѣлахъ Gutsbezirk'а, какая принадлежитъ Gemeindevorsteher'у въ предѣлахъ общины; онъ и называется сообразно съ этимъ Gutsvorsteher'омъ. Такимъ образомъ, Gutsbesizer въ своемъ владѣніи имѣетъ въ настоящее время полицейскую власть въ качествѣ государственнаго органа, между тѣмъ какъ ранѣе власть эта была вотчинной властью, покоилась на владѣніи землей. Но всякаго ли владѣльца землей можно назвать помѣщикомъ и всякое ли владѣніе образуетъ Gutsbezirk? Придерживаясь опредѣленія, даннаго Möller'омъ, надо думать, что только тѣ владѣнія образуютъ Gutsbezirk'и, собственники которыхъ въ прежнее время пользовались вотчинной властью ([3]). Образованіе Gutsbezirk'овъ и измѣненіе ихъ границъ зависитъ, впрочемъ, вполнѣ отъ власти государства, которое преслѣдуетъ въ этомъ случаѣ удобство управленія, достигаемое правильнымъ разграниченіемъ и округленностью Gutsbezirk'овъ и сельскихъ общинъ. Если мы сказали, что Gutsbezirke суть помѣщичьи владѣнія, то это должно быть принято за правило, хотя все же нельзя сказать, чтобы это всегда было именно такъ. Иногда случается, что въ составъ Gutsbezirk'а входятъ владѣнія не принадлежащія Gutsbesitzer'у и, наоборотъ, участки земли, принадлежащіе

([1]) *Möller*. Landgemeinden und Gutsherrschaften nach preussischem Recht. Breslau 1865. S. 365.

([2]) Ibid. S. 365.

([3]) Ср. также *Brauchitsch*. Цитированное сочин. II, 94. 1882.

помѣщику, но не граничащіе съ его основнымъ владѣніемъ, купленные имъ, напр., у сельскихъ общинъ, не входятъ въ составъ Gutsbezirk'а, но остаются въ сферѣ общины, такъ что и полицейская власть надъ жителями этихъ участковъ принадлежитъ не Gutsvorsteher'у, но Gemeindevorsteher'у. Благодаря этому обстоятельству Gutsbezirk'амъ придается публичный, т. е., государственный характеръ ([1]). Не отрицая возможности вышеприведенныхъ случаевъ несовпаденія Gutsbezirk'овъ съ владѣніями помѣщика, какъ правило надо, однако, признать, что именно эти владѣнія и составляютъ Gutsbezirke и что Gutsbesitzer является полицейскимъ чиновникомъ въ собственномъ владѣніи ([2]). Дѣло измѣняется очень мало отъ того, если его полицейская власть простирается также на два, на три мелкихъ клочка земли, не составляющихъ его собственности, или если два, три клочка его собственныхъ владѣній находятся въ предѣлахъ сельской общины. Таковъ территоріальный элементъ Gutsbezirk'овъ.

Не менѣе интереснымъ и своеобразнымъ является и элементъ личный. Изъ кого, въ самомъ дѣлѣ, состоитъ населеніе Gutsbezirk'овъ, на кого простирается полицейская власть Gutsvorsteher'а? Отвѣтъ на этотъ вопросъ представляется неособенно легкимъ въ виду отсутствія въ литературѣ по этому поводу достаточныхъ указаній. Въ 1880 году, какъ извѣстно, была произведена въ Пруссіи послѣдняя перепись населенія; въ 1883 году были изданы Статистическимъ Бюро въ Берлинѣ результаты этой переписи. Къ сожалѣнію, въ этомъ изданіи мы не нашли вовсе ни какого отвѣта на нашъ вопросъ, такъ какъ въ немъ хотя и указано количество Gutsbezirk'овъ, но не указано ихъ населеніе не только по его характеру, но даже и по количеству. Въ цитированной нами выше книгѣ Möller'а, подроб-

([1]) Намъ кажется, однако, совершенно непонятнымъ взглядъ на этотъ предметъ проф. *E. Meier'а*, который говоритъ: «der Begriff des Selbstständigen Gutsbezirk's ist ein *publicistischer*». См. Holtzendorfs Encyklöpädie der Rechtswissenschaft. III Aufl. S, 901.

([2]) Brauchitsch прямо, напримѣръ, говоритъ, что обязанность къ принятію должности Gutsvorsteher'а вытекаетъ не изъ принадлежности къ округу, но изъ частно-гражданской собственности въ Gutsbezirk'ѣ. Цитир. выше соч. стр. 95.

по говорящей о Gutsbezirk'ахъ, а также и въ другихъ сочиненіяхъ, касающихся этого предмета, разсматривается государственно-правовая сторона Gutsbezirk'овъ, фактическія же отношенія оставляются совершенно безъ вниманія. Въ силу этого, намъ приходится опредѣлить характеръ населенія Gutsbezirk'овъ отчасти на основаніи нашихъ собственныхъ наблюденій и разслѣдованій, отчасти путемъ умозаключеній. Прежде всего выскажемъ, что, если Gutsbezirk'и по общему правилу суть владѣнія Gutsbesitzer'a, то, очевидно, живущее на нихъ населеніе не можетъ имѣть на участки того же владѣнія правъ собственности. Нѣкоторое отклоненіе отъ этого представляютъ вышеизложенные нами случаи принадлежности къ Gutsbezirk'у отдѣльныхъ участковъ земли, имѣющихъ своихъ особыхъ собственниковъ; но, повторяемъ, такіе случаи представляются лишь исключеніями. Итакъ, первой характеристической чертой населенія Gutsbezirk'овъ слѣдуетъ признать то, что оно ни во всей своей совокупности, ни въ лицѣ отдѣльныхъ членовъ его составляющихъ, за исключеніемъ, конечно, Gutsbesitzer'a, не имѣетъ, по общему правилу, правъ собственности на занимаемую имъ землю. Чтобы разрѣшить вопросъ о населеніи Gutsbezirk'овъ, надо припомнить, что Gutsbesitzer'ы не крестьяне, что они обработываютъ свои поля не собственными руками и что для этой цѣли долженъ существовать извѣстный разрядъ людей. Надо припомнить также, что въ Пруссіи не развилась до большихъ размѣровъ, какъ въ Англіи, фермерская система и что, напротивъ, Gutsbesitzer'ы обыкновенно сами, хозяйственнымъ образомъ, т. е., при посредствѣ рабочихъ, обработываютъ свои земли. Отсюда не трудно придти къ заключенію, что эти-то рабочіе и составляютъ главный контингентъ населенія Gutsbezirk'овъ.

Особый классъ сельскихъ рабочихъ возникъ въ Германіи, по словамъ Goltz'a [1], лишь послѣ уничтоженія крѣпостнаго состоянія и связанныхъ съ нимъ явленій (Gutsunterthänigkeit, Frohndienst и проч.). Въ составъ этого класса вошли прежніе безземельные крѣпостные, а также тѣ

[1] *Th. Fr. v. der Goltz.* Landwirthschaft. См. Handbuch der Politischen Oekonomie von *G. Schönberg.* B. I. Erster Theil. S. 581 ff. Tubingen 1882.

крѣпостные крестьяне, которые, по уничтоженіи барщины, въ самой крестьянской усадьбѣ не находили болѣе для себя никакого занятія. Наконецъ, относительно незначительную часть этого класса составляютъ свободные рабочіе, которые встрѣчались то тамъ, то тутъ еще до изданія новаго законодательства. Въ настоящее время классъ сельскихъ рабочихъ можетъ быть раздѣленъ на два главныхъ разряда: 1) прислуга или дворня (Gesindepersonen) и 2) поденьщики (Tagelöhner). Характеристической чертой первыхъ служитъ то, что они, за извѣстную плату, при готовомъ содержаніи, обязаны во всякое время быть въ распоряженіи землевладѣльца и исполнять всѣ тѣ работы, которыя онъ нашелъ бы нужнымъ имъ поручить. Поденьщики, или въ собственномъ смыслѣ сельскіе рабочіе, раздѣляются, въ свою очередь, на два разряда: 1) свободныхъ рабочихъ и 2) рабочихъ, нанимаемыхъ по долгосрочнымъ контрактамъ. Первые не заключаютъ ни какихъ контрактовъ съ Gutsbesitzer'омъ и получаютъ рабочую плату поденно, имѣя, такимъ образомъ, возможность оставить землевладѣльца во всякое время. Въ виду этого обстоятельства ихъ нельзя причислить къ населенію Gutsbezirk'a. Они живутъ, главнымъ образомъ, въ селахъ (Dörfer), гдѣ или имѣютъ свой домъ и небольшой участокъ земли, или не имѣютъ ни того, ни другаго и нанимаютъ квартиру у крестьянъ. Въ послѣднемъ случаѣ рабочіе называются Einlieger и составляютъ въ собственномъ смыслѣ слова сельскій пролетаріатъ ([1]). Населеніе Gutsbezirk'a составляютъ собственно сельскіе рабочіе, нанимающіеся по контрактамъ; они носятъ разнообразныя названія и, между прочимъ, называются помѣщичьими или владѣльческими поденьщиками (Gutstagelöhner), что вполнѣ и соотвѣтствуетъ той роли, которую они играютъ въ Gutsbezirk'ахъ. На основаніи контрактовъ, они обязаны ежедневно ходить на работу, приводя при этомъ еще втораго работника, а по требованію и жену, если работникъ семейный. Въ качествѣ эквивалента за свою работу они получаютъ: 1) рабочую плату чистыми деньгами, по расчету на каждую личность; 2) жилище, отопленіе, кормъ

([1]) *G. Schmoller*. Jahrbuch fur Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirthschaft. 1883, III, 82.

для одной коровы, участокъ земли для воздѣлыванія картоля и другихъ овощей и, наконецъ, опредѣленное количество ржи ([1]). Такимъ образомъ, мы видимъ, что этотъ родъ рабочихъ имѣетъ въ Gutsbezirk'ѣ свое мѣсто жительства. При установленіи хорошихъ отношеній между ними и землевладѣльцемъ, они могутъ оставаться на одномъ мѣстѣ въ теченіи всей жизни. Что они принадлежатъ именно къ мѣстнымъ жителямъ Gutsbezirk'а, слѣдуетъ далѣе изъ того, что въ случаѣ болѣзни и временной или полной неспособности къ работѣ, они имѣютъ право на поддержку со стороны Gutsbesitzer'а.

Итакъ, жителями Gutsbezirk'овъ являются: 1) самъ Gutsbesitzer со своей семьей; 2) прислуга и дворня—Gesindepersonen и 3) сельскіе рабочіе — Gutstagelöhner. Между Gutsbezirk'ами и сельскими общинами, въ отношеніи населенія, его состава, характера дѣятельности, условій экономической жизни, правъ и обязанностей въ отношеніи управленія и проч. существуетъ громадная разница. Мы укажемъ лишь разницу въ отношеніи мѣстнаго управленія. Общины являются самоуправляющимися мѣстными союзами. Gemeindevorsteher, завѣдующій по преимуществу полицейской властью, выбирается общиной и во многихъ отношеніяхъ связанъ ея постановленіями. Населеніе Gutsbezirk'а не представляетъ собою коммунальнаго союза и не имѣетъ ни какихъ правъ, а также и ни какихъ обязанностей, въ отношеніи мѣстнаго управленія; оно находится подъ непосредственной полицейской властью Gutsvorsteher'а, которой въ своей дѣятельности ничѣмъ не ограниченъ со стороны мѣстнаго населенія. Если населеніе Gutsbezirk'овъ не имѣетъ никакихъ правъ и обязанностей въ отношеніи мѣстнаго управленія Gutsbezirk'овъ, то тѣмъ болѣе оно безправно въ отношеніи окружнаго управленія. Такимъ образомъ, мы можемъ констатировать, что Gutsbezirk'и въ отношеніи организаціи окружнаго самоуправленія не имѣютъ значенія. Единственной личностью, пользующейся правомъ участія въ окружномъ самоуправленіи является въ этомъ случаѣ самъ землевладѣлецъ и не какъ Gutsvorsteher, но какъ Gutsbesitzer.

([1]) *Schönberg*. Handbuch der Politischen Oekonomie I, 583. 589—592.

Итакъ, мы видимъ, что населеніе прусскихъ округовъ состоитъ: 1) изъ разнохарактернаго населенія городовъ, главнымъ образомъ, промышленнаго и торговаго класса, а также класса лицъ, профессію которыхъ составляетъ дѣятельность духовная; 2) изъ земледѣльческаго или крестьянскаго населенія сельскихъ общинъ и 3) изъ населенія Gutsbezirk'овъ, въ составъ которыхъ входятъ Gutsbesitzer'ы съ семьями и прислугой и сельскіе рабочіе.

Опредѣливши территоріальный и личный элементы прусскихъ округовъ, перейдемъ къ разсмотрѣнію организаціи окружнаго самоуправленія и остановимся, по преимуществу, на вопросѣ, въ какой мѣрѣ различные общественные классы и союзы округа принимаютъ участіе въ окружномъ самоуправленіи на основаніи Kreisordnung'а 1872 года.

Состоя изъ различныхъ общественныхъ соединеній и классовъ, округъ является въ то же время самъ цѣльнымъ мѣстнымъ союзомъ, юридической личностью съ правами самоуправленія. Органомъ самоуправленія, представляющимъ собою все окружное населеніе, является Kreistag. Для выбора представителей округа, послѣдній раздѣляется на три избирательныя коллегіи, сообразно съ существованіемъ въ округѣ вышеупомянутыхъ нами общественныхъ соединеній— городовъ, сельскихъ общинъ и отдѣльныхъ владѣній. Такими избирательными коллегіями служатъ: 1) коллегія крупныхъ землевладѣльцевъ; 2) коллегія сельскихъ общинъ и 3) коллегія городовъ. Разсмотримъ каждую изъ этихъ коллегій.

Къ коллегіи крупныхъ землевладѣльцевъ принадлежатъ всѣ тѣ землевладѣльцы, которые уплачиваютъ съ находящейся въ округѣ поземельной собственности поземельнаго налога или налога со строеній не менѣе 225 Марокъ (1). Такими владѣльцами могутъ быть не только физическія, но и юридическія личности. Однако, если законъ и называетъ эту коллегію коллегіей крупныхъ землевладѣльцевъ, къ ней принадлежатъ не одни землевладѣльцы, но и крупные промышленники, владѣльцы заводовъ и фабрикъ, уплачивающіе со своихъ предпріятій налогу приблизительно столько же, сколько и крупные землевладѣльцы,

(1) *Schulze*. Das Staatsrecht des Königreichs Preussen' въ Handbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart. v. *H. Marquardsen*. Zweiter. B. Zweiter Halbband. 1884. S. 83 ff. *Brauchitsch*. II 142.

именно minimum 72 талера, а въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ 96 тал. ([1]). Такимъ образомъ, мы видимъ, что къ этой избирательной коллегіи, между прочимъ, принадлежать собственники тѣхъ самостоятельныхъ владѣній, которые образуютъ собою Gutsbezirk'и и въ тоже время удовлетворяютъ требованіямъ ценза. Владѣльцы тѣхъ имѣній, съ которыхъ уплачивается менѣе 225 марокъ поземельнаго и со строеній налогу, принадлежатъ, какъ увидимъ ниже, къ избирательной коллегіи сельскихъ общинъ. Мы здѣсь же уже можемъ замѣтить, что населеніе Gutsbezirk'овъ къ которому, какъ мы видѣли, принадлежатъ, по преимуществу Gutstagelöhner, не участвуетъ въ окружномъ самоуправленіи, какъ не владѣющее поземельной собственностью и не уплачивающее налоговъ.—Кромѣ ценза законъ ставитъ и другія условія для участія въ окружномъ самоуправленіи; сюда относится: 1) принадлежность къ нѣмецкому государству; 2) самостоятельность, т. е. совершеннолѣтіе (21 годъ) и правоспособность въ отношеніи распоряженія и управленія своимъ имуществомъ; 3) неопороченное по суду поведеніе и пользованіе гражданскими правами чести ([2]). Законъ указываетъ далѣе условія представительства лицъ и учрежденій, принадлежащихъ къ избирательной коллегіи крупныхъ землевладѣльцевъ ([3]). Такими лицами и учрежденіями, участвующими въ самоуправленіи черезъ представителей, являются: 1) государство, 2) юридическія личности, 3) лица, передавшія управленіе своими имѣніями дѣтямъ, 4) незамужнія землевладѣлицы; 5) владѣльцы общей поземельной собственности или общаго предпріятія; 6) замужнія женщины и дѣти. Отсюда мы еще болѣе убѣждаемся въ томъ, что, при опредѣленіи условій участія въ избирательной коллегіи крупныхъ землевладѣльцевъ, законъ ставитъ принципомъ владѣніе той или другой собственностью съ уплатой налоговъ—поземельнаго, со строеній и промысловаго—въ размѣрѣ не ниже указаннаго выше minimum'а. Благодаря этому обстоятельству, участниками въ окружномъ самоуправленіи хотя и чрезъ представителей, являются женщины и даже несовершеннолѣтніе дѣти, коль скоро они удовлетворяютъ условіямъ ценза.

([1]) *Brauchitsch*. II. 143, 310.
([2]) Ibid. S. 147. § 96.
([3]) Ibid. S. 148. § 97.

Изъ сказаннаго, такимъ образомъ, видно, что первая избирательная коллегія не есть исключительно коллегія землевладѣльцевъ, но что она имѣетъ смѣшанный характеръ. Къ ней принадлежатъ: государство въ качествѣ владѣльца землями и оброчными статьями; глава государства и члены царствующаго дома, какъ землевладѣльцы; затѣмъ, другіе землевладѣльцы—Rittergutsbesitzer'ы и Gutsbesitzer'ы, а также владѣльцы поземельной собственности, не относящіеся къ послѣднимъ двумъ разрядамъ, напр. землевладѣльцы крестьяне; къ этой же коллегіи принадлежатъ разнаго рода общества—акціонерныя, коммандитныя на акціяхъ и др.; наконецъ, разнаго рода промышленники и предприниматели, владѣльцы фабрикъ и заводовъ. Чтобы опредѣлить точнѣе характеръ этой коллегіи, надо обратить вниманіе на количественныя отношенія между различными группами, входящими въ составъ этой коллегіи. Уже a priori, путемъ простаго умозаключенія, можно допустить, что преобладающее значеніе въ этой избирательной коллегіи принадлежитъ Gutsbesitzer'амъ и Rittergutsbesitzer'амъ. Въ самомъ дѣлѣ, различнаго рода общества, промышленники и предприниматели устраиваютъ свои предпріятія, въ большинствѣ случаевъ, въ городахъ; внѣ городовъ располагается сравнительно незначительная часть фабрикъ и заводовъ; сюда принадлежатъ, въ особенности тѣ изъ нихъ, самое производство которыхъ сопряжено съ владѣніемъ болѣе или менѣе крупными участками земли, таковы, напр. горные заводы. Что касается государства, то хотя ему и принадлежатъ нерѣдко весьма крупныя поземельныя владѣнія, вліяніе его не можетъ быть значительнымъ, такъ какъ величина владѣнія опредѣляетъ лишь право участія въ избирательной коллегіи, но не количество голосовъ; каждый изъ членовъ коллегіи, какова бы ни была величина его владѣній, пользуется только однимъ голосомъ. Но что преобладающее значеніе принадлежатъ Gutsbesitzer'амъ, это доказывается не только апріорнымъ путемъ, но и фактическими отношеніями. Предъ введеніемъ Kreisordnung'а число помѣщичьихъ владѣній, находившихся въ первомъ разрядѣ, т. е. владѣльцы которыхъ Rittergutsbesitzer'ы и Gutsbesitzer'ы имѣли право непосредственнаго участія въ Kreistag'ѣ, равнялось 11643, такъ что на каждый округъ приходилось по 45 имѣній; за исключеніемъ же провинціи Posen на каждый округъ

приходилось 48 имѣній. Въ 1872 году, т. е. тотъ-часъ по введеніи Kreisordnung'а, къ избирательной коллегіи крупныхъ землевладѣльцевъ принадлежали ([1]):

	Землевл.	Промышл.
Preussen	1774	1.
Brandenburg	1307	18.
Pommern	1295	14.
Schlesien	2463	36.
Sachsen	1720	40.
Итого	8559	109.

Такимъ образомъ, мы видимъ, что количество Gutsbesitzer'овъ въ первой избирательной коллегіи слишкомъ въ 70 разъ превосходитъ число промышленниковъ. Числа эти не остаются, конечно, неизмѣнными; такъ, напр., съ 1872 по 1879 годъ число владѣній, дающихъ право участвовать въ первой избирательной коллегіи, въ провинціи Brandenburg съ 1307 возвысилось до 1431, такъ что въ послѣднемъ случаѣ приходится среднимъ числомъ по 46 имѣній на каждый округъ ([2]). По отдѣльнымъ округамъ число такихъ имѣній достигаетъ иногда цифры вдвое большей. Чтобы видѣть, въ какомъ количественномъ отношеніи стоятъ между собою различныя группы избирательной коллегіи крупныхъ землевладѣльцевъ, возьмемъ еще нѣсколько частныхъ примѣровъ. Избирательная коллегія крупныхъ землевладѣльцевъ въ округѣ Teltow въ 1882 году содержала въ себѣ 60 членовъ. Въ томъ числѣ было 25 Rittergutsbesitzer'овъ и Gutsbesitzer'овъ, незанимавшихъ ни какихъ должностей; по крайней мѣрѣ въ избирательномъ спискѣ они названы просто Gutsbesitzer'ами, хотя надо думать, что если не всѣ они, то большинство было Gutsvorsteher'ами и многіе, вѣроятно, Amtsvorsteher'ами; затѣмъ слѣдовали 19 землевладѣльцевъ, занимавшихъ тѣ или другія должности или имѣвшихъ другія занятія помимо сельскаго хозяйства; два представителя отъ обществъ, два

([1]) *Hahn.* Kreisordnung. Berlin. 1873. S. 326 ff.

([2]) General—Adressbuch der Ritterguts—und Gutsbesitzer im Deutschen Reiche I. Pr. Brandenburg. Zusammengestellt durch P. Ellerholz, H. Lodemann, H. v. Wedell. 1879.

представителя отъ королевскихъ имѣній и одинъ представитель отъ города Берлина; наконецъ, къ этой же избирательной коллегіи принадлежали 11 промышленниковъ (Gewerbetreibenden), отнесенныхъ по количеству уплачиваемыхъ ими Gewerbesteuer къ классу A. I, т. е. платящихъ minimum 72 талера (1). Въ томъ же году къ избирательной коллегіи крупныхъ землевладѣльцевъ въ округѣ Neu-Ruppin принадлежали 57 членовъ, въ томъ числѣ 45 Ritterguts— и Gutsbesitzer'овъ. Остальная группа въ 12 членовъ имѣла чрезвычайно разнохарактерный составъ; къ ней принадлежали: 5 чиновниковъ, два общества, сѣверно-нѣмецкій-поземельный банкъ, одинъ купецъ, два крестьянина и представитель имѣній короля Пруссіи (2). Въ округѣ Nieder-Barnim избирательная коллегія крупныхъ землевладѣльцевъ въ томъ же 1882 году содержала 85 членовъ; въ томъ числѣ 48 Ritterguts и Gutsbesitzer'овъ, 7 обществъ, 8 купцовъ, 2 рентьера, 3 банкира, 3 подрядчика, 1 директоръ (?), содержатель ресторана, врачъ, торговецъ мясомъ, садовникъ и министръ; наконецъ 6 промышленниковъ (3). Изъ этихъ примѣровъ видно, что преобладаніе въ коллегіи крупныхъ землевладѣльцевъ принадлежитъ землевладѣльцамъ и что промышленники составляютъ собою сравнительно незначительную часть. Въ числѣ самихъ землевладѣльцевъ преобладаютъ Ritterguts и Gutsbesitzer'ы. Въ виду того, что провинція Бранденбургъ, къ которой принадлежатъ приведенные нами округи, занимаетъ по количеству землевладѣльцевъ далеко не первое мѣсто, надо заключить, что и въ другихъ провинціяхъ и округахъ существуютъ подобныя же количественныя отношенія между различными группами въ избирательныхъ коллегіяхъ крупныхъ землевладѣльцевъ.

Съ цѣлью избранія представителей округа, всѣ лица, принадлежащіе къ избирательной коллегіи крупныхъ землевладѣльцевъ являются лично или чрезъ представителей въ окружной городъ, гдѣ подъ предсѣдательствомъ Landrath'а образуютъ одно избирательное собраніе (4). Число окружныхъ

(1) Telltower Kreisblatt. 1882. № 72.

(2) Märkische Zeitung. 1882. №№ 172 и 173.

(3) Amtliche Beilage zu № 95 des Nieder-Barnimschen Kreisblattes 1882.

(4) *Brauchitsch*. II, S. 146, § 94.

депутатовъ, выбираемыхъ этой избирательной коллегіей, равняется числу депутатовъ, выбираемыхъ всѣми сельскими общинами округа. Пассивнымъ правомъ выбора пользуется каждый избиратель.

Въ качествѣ избирательной коллегіи городовъ являются городскіе магистраты и собранія городскихъ депутатовъ, образующіе для этой цѣли одно соединное собраніе ([1]).

Слѣдовательно, чтобы опредѣлить, на сколько городское населеніе со своими разнообразными классами участвуетъ въ окружномъ самоуправленіи, надо опредѣлить характеръ выборовъ въ самые магистраты и собранія городскихъ депутатовъ (Stadtverordneten-Versammlung).

Для участія въ городскихъ выборахъ Städte - Ordnung 30 Мая 1853 года ставитъ слѣдующія условія 1) должно принадлежать, по крайней мѣрѣ, въ теченіи одного года къ городскому округу (Stadtbezirk) и къ городской общинѣ (Stadtgemeinde); 2) не должно принадлежать къ разряду лицъ, состоящихъ на попеченіи общественнаго призрѣнія; 3) должно уплачивать причитающіеся общинные налоги и кромѣ того 4) или а) имѣть домъ въ городскомъ округѣ, или в) заниматься постояннымъ промысломъ, при чемъ въ городахъ съ населеніемъ болѣе 10 тыс. имѣть по крайней мѣрѣ двухъ помощниковъ, или с) быть обложеннымъ классно-подоходнымъ налогомъ, или, наконецъ, уплачивать ежегодно класснаго налогу не менѣе 2 талеровъ ([2]). Кромѣ всего этого, надо быть самостоятельнымъ, т. е. имѣть 24 года возраста и быть правоспособнымъ въ отношеніи распоряженія и управленія своимъ имуществомъ. Органами городскаго самоуправленія являются: собраніе городскихъ депутатовъ и магистратъ. Число членовъ перваго различно, смотря по населенности городовъ; minimum опредѣленъ въ 12 членовъ, именно въ тѣхъ городахъ, гдѣ количество населенія не достигаетъ 2500 человѣкъ ([3]).

([1]) § 5.

([2]) *Schulze*. Das Staatsrecht des Königreichs Preussen. Handbuch von Marquardsen. Zweiter Band, Zweiter Halbband. S. 78.

([3]) Städteordnung f. d. sechs östlichen Provinzen der preussischen Monarchie v. 30 Mai 1853. § 12.

18	членовъ	въ городахъ	отъ	2500	до	5000	жит.
24	—	—		5001	—	10000	—
30	—	—		10001	—	20000	—
36	—	—		20001	—	30000	—
42	—	—		30001	—	50000	—
48	—	—		50001	—	70000	—
54	—	—		70001	—	90000	—
60	—	—		90001	—	120000	—

Въ городскихъ общинахъ, имѣющихъ болѣе 120 тыс. населенія, на каждыя слѣдующія 50 тыс. жителей причитывается шесть городскихъ депутатовъ.

Въ видахъ выбора городскихъ депутатовъ, всѣ горожане, имѣющіе на основаніи § 5 право участія въ городскихъ выборахъ, раздѣляются на три категоріи, смотря по количеству уплачиваемыхъ ими налоговъ. Къ первой категоріи принадлежатъ плательщики наиболѣе крупные; количество уплачиваемыхъ всѣми этими плательщиками налоговъ должно составлять третью часть всей суммы налоговъ, уплачиваемыхъ всѣми горожанами, имѣющими право голоса. Ко второй категоріи принадлежатъ всѣ уплачивающіе слѣдующую треть и, наконецъ, третья категорія содержитъ въ себѣ членовъ, уплачивающихъ послѣднюю треть. Каждая группа выбираетъ третью часть всего числа городскихъ депутатовъ (¹) Половина городскихъ депутатовъ, выбираемыхъ каждой группой, должна состоять изъ домовладѣльцевъ (²). Въ городскіе депутаты не могутъ быть избираемы: 1) тѣ чиновники, при посредствѣ которыхъ государство осуществляетъ право надзора надъ городами; 2) члены магистрата и всѣ городскіе общиные чиновники, получающіе жалованье; 3) духовенство, церковно-служители и учителя элементарныхъ школъ; 4) чиновники судебнаго вѣдомства, за исключеніемъ техническихъ; 5) чиновники государственной прокуратуры и полицейскіе чиновники (³). Магистратъ состоитъ изъ бюргермейстера, заступающаго его мѣсто—Stellvertreter'а и нѣсколькихъ засѣдателей. Смотря по надобности могутъ быть

(¹) Ibid. § 13.
(²) Ibid. § 16.
(³) Ibid. § 17.

также одно или нѣсколько лицъ на жалованьи (1). Членами магистрата не могутъ быть тѣ же лица, которыя не могутъ быть и членами собранія городскихъ депутатовъ; эти послѣдніе также не могутъ быть членами магистрата. Всѣхъ членовъ магистрата выбираетъ Stadtverordneten Versammlung (2).

Образованные па этихъ началахъ городскіе органы самоуправленія выбираютъ въ ихъ соединенномъ собраніи окружныхъ депутатовъ (3). Такимъ образомъ, изъ вышесказаннаго слѣдуетъ, что выборы окружныхъ депутатовъ отъ городовъ есть собственно выборы косвенные: все городское населеніе, имѣющее право голоса, выбираетъ прежде всего Stadtverordneten-Versammlung и затѣмъ уже это послѣднее собраніе, въ совокупности съ магистратомъ, выбираетъ окружныхъ депутатовъ. Принимая во вниманіе §. 5. городоваго положенія, опредѣляющій право участія въ выборахъ, мы должны признать, что въ этихъ выборахъ можетъ участвовать большинство самостоятельнаго населенія города уже потому одному, что право на такое участіе даетъ уплата класснаго или классно-подоходнаго налога; первый налогъ распространяется, какъ извѣстно, даже на самые малые доходы. Но затѣмъ, распредѣленіе выборщиковъ на три категоріи, смотря по суммѣ уплачиваемыхъ ими налоговъ, переноситъ сразу все вліяніе въ руки представителей капитала и недвижимой собственности, тѣмъ болѣе, что половина городскихъ депутатовъ должна быть избрана изъ домовладѣльцевъ. При этой системѣ, основанной исключительно на имущественномъ цензѣ и исключающей цензъ образовательный, участіе въ самоуправленіи лицъ принадлежащихъ къ свободнымъ профессіямъ и уплачивающимъ за немногими исключеніями, только классно подоходный налогъ, сводится къ minimum'у. Нѣкоторыя профессіи исключены, какъ мы видѣли, уже по самому закону, таковы— многіе чиновники административнаго и судебнаго вѣдомства

(1) Ibid. § 29.

(2) Ibid. § 30—31.

(3) Если, однако, нѣсколько городовъ должно избрать одного окружнаго депутата, то выборы производятся особымъ собраніемъ выборщиковъ, избираемыхъ магистратомъ и собраніемъ городскихъ депутатовъ по одному на каждые 250 челов. населенія.

всѣ полицейскіе чиновники, духовенство, учителя народныхъ школъ. Такая организація самоуправленія даетъ полное право заключить, что, не смотря на все ранообразіе городскаго населенія, управленіе городскими дѣлами, а также выборъ окружныхъ депутовъ находятся въ рукахъ представителей капитала — торговаго и промышленнаго класса. Города избираютъ столько окружныхъ депутатовъ, сколько приходится на ихъ долю на основаніи количесттенныхъ отношеній сельскаго и городскаго населенія. Выше мы видѣли, что городское населеніе шести восточныхъ провинцій составляетъ лишь одну треть и даже нѣсколько менѣе всего населенія, такъ что и количество избираемыхъ городами окружныхъ депутатовъ будетъ менѣе одной трети всего числа депутатовъ.

Обратимся къ разсмотрѣнію третьей избирательной коллегіи, которую законъ называетъ коллегіей сельскихъ общинъ. Послѣднее названіе, однако, не вполнѣ соотвѣтствуетъ характеру тѣхъ общественныхъ группъ, которыя входятъ въ эту коллегію. На основаніи § 87 Kreisordnung'а, въ составъ избирательной коллегіи селькихъ общинъ входятъ: 1) всѣ сельскія общины округа; 2) всѣ владѣльцы самостоятельныхъ имѣній, со включеніемъ юридическихъ личностей, акціонерныхъ и коммандитныхъ обществъ, не принадлежащіе къ избирательной коллегіи крупныхъ землевладѣльцевъ; 3) тѣ промышленники и владѣльцы горныхъ заводовъ, которые уплачиваютъ со свохъ предпріятій, устраиваемыхъ внѣ городовъ, промысловаго налогу менѣе 72 или 96 талеровъ. Эта избирательная коллегія, въ виду выбора приходящихся на ея долю окружныхъ депутатовъ раздѣляется на столько избирательныхъ собраній, сколько образуется избирательныхъ округовъ (Wahlbezirke). Въ составъ каждаго такого избирательнаго собранія входятъ: 1) представители отдѣльныхъ общинъ; 2) владѣльцы самостоятельныхъ имѣній, по количеству уплачиваемыхъ налоговъ не принадлежащіе къ первой избирательной коллегіи и 3) промышленники и заводовладѣльцы, также не принадлежащіе къ первой коллегіи [1]. Каждое такое собраніе выбираетъ отъ одного до двухъ окружныхъ депутатовъ. Чтобы пользоваться правомъ голоса въ

(1) *Brauchitsch.* II, 149. § 98. Kreisordnung'a.

этихъ собраніяхъ, необходимо уплачивать minimum 60 марокъ налогу, такъ что самостоятельные владѣльцы, платящіе менѣе этой суммы, а также и сельскія общины, уплачивающія налогу менѣе 60 марокъ и имѣющія менѣе 100 человѣкъ населенія, должны соединяться для образованія коллективнаго голоса—первые съ другими самостоятельными владѣльцами, послѣднія съ сельскими общинами ([1]). Не смотря на присутствіе въ этой избирительной коллегіи самостоятельныхъ землевладѣльцевъ и промышленниковъ, нарушающихъ какъ бы основной характеръ коллегіи—быть коллегіей сельскихъ общинъ, все же послѣднія чрезъ своихъ представителей составляютъ главный контингентъ этой избирательной коллегіи. Что касается самаго процесса выборовъ, то сельскія общины выбираютъ сначала выборщиковъ и уже эти послѣдніе, въ совокупности съ землевладѣльцами и промышленниками, выбираютъ окружныхъ депутатовъ. Представительство отдѣльныхъ общинъ образуется слѣдующимъ образомъ: общины, имѣющія менѣе 400 человѣкъ гражданскаго населенія выбираютъ чрезъ Gemeindeversammlung или Gemeinde-Vertretung одного выборщика:

отъ	400	челов.	до	800	выбираютъ	2
—	800	—	—	1200	—	3
—	1200	—	—	2000	—	4
—	2000	—	—	3000	—	5

на каждую слѣдующую 1000 человѣкъ прибавляется одинъ выборщикъ

Въ проэктѣ Kreisordnung'а 1869 года представительство общинъ въ избирательныхъ коллегіяхъ предполагалось организовать нѣсколько иначе: именно, если община имѣла менѣе 400 душъ населенія, то уполномоченнымъ являлся одинъ ея Gemeindevorsteher; при населеніи отъ 400 до 800 душъ—Gemeindevorsteher и два Schöffen; отъ 1200 до 2000 выборное представительство общины должно было выбирать четвертаго члена; отъ 2000 до 3000— пятаго и. т. д. ([2]). Такая организація признавалась раціональной на томъ основаніи, что при ней устранялись косвенные выборы окружныхъ депутатовъ отъ сельскихъ общинъ ([3]). Начала эти, однако,

([1]) § 99 и 101.
([2]) Entwurf der Kreisordnung. 1869. § 84.
([3]) Motive zu dem Entwurfe der Kreisordnung. § 21.

приняты не были. Не смотря на косвенные выборы, сельскія общины, какъ сказано, преобладаютъ въ этой избирательной коллегіи надъ другими элементами. Это обусловливается, конечно, количественными отношеніями. Чтобы показать, въ какомъ отношеніи находятся между собою въ дѣйствительности различные элементы этой избирательной коллегіи, возьмемъ, для примѣра, тѣ же округи, которые указаны нами выше, при разсмотрѣніи избирательной коллегіи крупныхъ землевладѣльцевъ.

Въ округѣ Teltow, въ 1882 году, къ избирательной коллегіи сельскихъ общинъ принадлежали: три самостоятельныхъ землевладѣльца, пять промышленниковъ—въ томъ числѣ одинъ Verein и два акціонерныхъ общества. Такимъ образомъ, землевладѣльцамъ и промышленникамъ принадлежало въ этой коллегіи всего 8 голосовъ. Что касается 135 общинъ, существующихъ въ округѣ Teltow, то одна община имѣла отъ себя 20 выборщиковъ, одна—13 одна—9, одна —8, одна—6; шесть общинъ по 5; двѣ по 4; девять по 3; тридцать одна община по 2 и остальныя по 1. Четыре общины должны были соединяться съ другими для образованія коллективнаго голоса. Избранное такимъ путемъ количество выборщиковъ отъ сельскихъ общинъ достигло до 263 человѣкъ, т. е. число ихъ было въ 32 раза болѣе числа непосредственно участвующихъ землевладѣльцевъ и промышленниковъ ([1]).—Въ округѣ Neu Ruppin, въ томъ же 1882 году, къ избирательной коллегіи сельскихъ общинъ принадлежали: 1) 13 Gutsbesitzer'овъ 2) пять промышленниковъ и 3) 173 человѣка выборщиковъ отъ 126 сельскихъ общинъ; при этомъ три общины имѣли по 4 выборщика, пять по 3; двадцать восемь по 2; остальныя по 1. Хотя отношеніе здѣсь и не такъ благопріятно для сельскихъ общинъ, какъ въ предшествующимъ случаѣ, все же количество представителей отъ общинъ въ девять разъ болѣе числа другихъ членовъ, принадлежащихъ къ этой коллегіи ([2]).—Къ избирательной коллегіи сельскихъ общинъ въ кругѣ Nieder-Barnim въ 1882 году принадлежали: 1) шесть Gutsbesitzer'овъ; 2) шесть промышленниковъ и 3) выборщики отъ 112 сельскихъ общинъ въ количествѣ 250 человѣкъ; при этомъ одна община имѣ-

([1]) Teltower Kreisblatt. 1882. № 72.
([2]) Märkische Zeitung. 1882. №№ 172 и 173.

ла 15 представителей; одна—8; три по 6; четыре по 5; восемь по 4; десять по 3; сорокъ двѣ по 2, и сорокъ три по 1. Такимъ образомъ, и здѣсь число представителей отъ общинъ было въ 20 разъ болѣе числа другихъ членовъ этой коллегіи (¹). Приведенные примѣры показываютъ, что преобладающее значеніе въ этой третьей избирательной коллегіи принадлежитъ сельскимъ общинамъ. Принимая во вниманіе количество сельскихъ общинъ въ шести восточныхъ провинціяхъ Пруссіи, необходимо допустить, что подобныя же отношенія существуютъ и въ другихъ округахъ. Въ самомъ дѣлѣ, выше мы видѣли, что среднимъ числомъ на каждый округъ приходится приблительно 100 общинъ, такъ что если населеніе каждой изъ этихъ 100 общинъ не превышаетъ 400 человѣкъ, то и въ такомъ случаѣ количество выборщиковъ будетъ не менѣе 100. Правда, общины, имѣющія менѣе 100 человѣкъ населенія и уплачивающія менѣе 60 Марокъ налогу должны соединяться съ другими общинами, но съ другой стороны существуетъ весьма много общинъ, имѣющихъ право на избраніе нѣсколькихъ выборщиковъ. — Избирательная коллегія сельскихъ общинъ выбираетъ число окружныхъ депутатовъ равное тому, какое выбираетъ избирательная коллегія крупныхъ землевладѣльцевъ.

Изъ всего сказаннаго объ избирательныхъ коллегіяхъ можно сдѣлать слѣдующее общее заключеніе. Въ виду организаціи окружнаго представительства, населеніе каждаго округа раздѣляется прежде всего на двѣ части—городское и сельское населеніе; при этомъ по отношенію къ числу избираемыхъ обѣими этими группами окружныхъ депутатовъ обращается исключительно вниманіе на количественныя отношенія этихъ группъ. Но сельское населеніе, въ свою очередь, дѣлится опять на двѣ части или на двѣ избирательныя группы: крупные землевладѣльцы и промышленники отдѣляются отъ сельскихъ общинъ и мелкихъ землевладѣльцевъ и промышленниковъ, при этомъ въ отношеніи числа избираемыхъ той и другой группой окружныхъ депутатовъ уже не обращается ни какого вниманія на ихъ количественныя от-

(¹) Amtliche Beilage zu № 95 des Nieder-Barnimschen Kreisblattes. 1882.

ношенія. Для выбора депутатовъ городскимъ населеніемъ не создано какой либо особой системы, но положена въ основаніе организація городскаго самоуправленія; эта послѣдняя покоится на началахъ имущественнаго ценза и, хотя допускаетъ къ участію въ выборахъ большинство городскаго населенія, но самые выборы организуетъ такимъ образомъ, что все вліяніе остается на сторонѣ незначительной по количеству, но богатой группы капиталистовъ и промышленниковъ, такъ что, какъ въ отношеніи городскаго, такъ и окружнаго самоуправленія разнообразный составъ городскаго населенія не играетъ большой роли. При организаціи городскаго представительства принята во вниманіе лишь степень имущественной состоятельности, всѣ же остальные характеристическіе признаки городскаго населенія, напримѣръ, раздѣленіе населенія по занятіямъ и по степени интеллектуальнаго развитія и образованія, оставлены безъ вниманія. Внѣ городовъ выборы окружныхъ депутатовъ имѣютъ, какъ мы видѣли, двоякій характеръ: въ средѣ крестьянскаго населенія существуютъ косвенные выборы, при этомъ третье-степенные, въ средѣ самостоятельныхъ землевладѣльцевъ и промышленниковъ прямые. Весьма значительная часть сельскаго населенія, принадлежащая къ Gutsbezirk'амъ, исключена вовсе отъ всякаго участія въ окружномъ самоуправленіи. Если въ городахъ въ основаніи организаціи выборовъ городскихъ и окружныхъ депутатовъ лежитъ уплата вообще налоговъ, то въ селеніяхъ, т. е. вообще внѣ городовъ, такимъ основаніемъ является владѣніе недвижимой собственностью, а вмѣстѣ съ тѣмъ уплата поземельнаго налога, или налога со строеній и промысловаго. Мы видѣли, однако, что лица, платящіе промысловой налогъ, въ сельскихъ избирательныхъ коллегіяхъ большой роли не играютъ. Если въ городахъ наибольшимъ вліяніемъ пользуются капиталисты и крупные предприниматели, то здѣсь въ наиболѣе выгодное положеніе поставлены представители крупнаго землевладѣнія—Rittergutsbesitzer'ы и Gutsbesitzer'ы. Такимъ образомъ, въ основу участія окружнаго населенія въ самоуправленіи положено вообще начало владѣнія и уплаты налоговъ и не приняты во вниманіе другія стороны и свойства населенія, въ слѣдствіе чего участіе различныхъ классовъ въ окружномъ самоуправленіи является далеко не равномѣрнымъ.

Разсмотрѣвши вопросъ относительно сравнительнаго участія различныхъ слоевъ населенія въ избраніи окружныхъ представителей, обратимся къ разсмотрѣнію самыхъ представительныхъ органовъ окружнаго самоуправленія, т. е. тѣхъ въ которыхъ воплощается единство воли самоуправляющагося союза и при посредствѣ которыхъ союзъ выступаетъ дѣйствующей личностью.

Вся совокупность окружныхъ депутатовъ, избираемыхъ вышеизложенными нами избирательнами коллегіями, составляетъ окружное представительство — Kreisversammlung, Kreistag. Minimum всего числа окружныхъ представителей законъ опредѣляетъ въ 25 человѣкъ. Этотъ minimum имѣетъ мѣсто тогда, когда населеніе округа, за исключеніемъ лицъ, состоящихъ въ военной службѣ, имѣетъ 25 тыс. или менѣе человѣкъ населенія. Такимъ образомъ, какъ бы незначительно ни было количество населенія округа, законъ не считаетъ возможнымъ опредѣлить число окружныхъ депутатовъ менѣе, нежели въ 25 человѣкъ. Какихъ либо объясненій по поводу этого minimum'а въ законѣ мы не находимъ. Въ мотивахъ къ проэкту Kreisordnung'а сказано лишь, что для числа членовъ Kreistag'а должна быть опредѣлена извѣстная мѣра, такъ чтобы съ одной стороны обезпечено было надлежащее представительство различныхъ интересовъ, съ другой чтобы не была создана слишкомъ многочисленная коллегія, въ которой рѣшеніе дѣлъ могло бы быть затруднено [1]. За основаніе для такой коллегіи и принято число 25. Въ тѣхъ округахъ, гражданское населеніе которыхъ достигаетъ отъ 25 до 100 тысячъ, на каждыя 5 тыс. сверхъ 25. присчитывается одинъ окружный депутатъ, а въ городахъ съ населеніемъ большимъ 100 тыс. одинъ депутатъ присчитывается на каждые 10 тыс. сверхъ 100 тыс. [2] Составители Kreisordnung'а при этомъ способѣ опредѣленія общаго числа членовъ Kreistag'а, принявши за minimum 25 человѣкъ, нашли, что за самыми немногими исключеніями, число членовъ Kreistag'а будетъ колебаться между 30 и 40. Эти цифры и казались составителямъ Kreisordnung'а такими, при которыхъ рѣшеніе дѣлъ въ Kreistag'ѣ могло совершаться безъ затрудненій. Прилагаемая въ концѣ книги таб-

(1) Entwurf der Kreisordnung. 1869. S. 94. § 66.
(2) Kreisordnung. 1872. § 84.

лица показываетъ число окружныхъ депутатовъ для отдѣльныхъ округовъ шести восточныхъ провинцій Пруссіи, вычисленное на основаніи количества гражданскаго населенія ([1])· Изъ этой таблицы мы видимъ во 1), что по проэкту Kreisordnung'a одинъ окружный депутатъ долженъ былъ бы приходиться на каждыя 1626 человѣкъ, между тѣмъ какъ на основаніи самого закона 1872 года, при томъ же количествѣ населенія, число депутатовъ было опредѣлено такимъ образомъ, что одинъ депутатъ приходился на 1821 человѣка гражданскаго населенія, а сообразно съ количествомъ населенія, опредѣленнаго переписью 1880 года, одинъ окружный депутатъ приходится только на 1839 человѣкъ; во 2), что по отдѣльнымъ округамъ число депутатовъ по проэкту 1869 года предполагалось обыкновенно большее, нежели сколько слѣдовало бы быть сообразно съ количествомъ населенія. Мы замѣчаемъ, что весьма многіе округи, по закону 1872 года и на основаніи послѣдней переписи, имѣютъ меньшее число окружныхъ депутатовъ, нежели тѣ же округи по проэкту 1869 года, хотя населеніе этихъ округовъ съ 1869 по 1880 годъ значительно и возрасло. Это обстоятельство обясняется тѣмъ, что составители проэкта, желая сохранить за Rittergutsbesitzer'ами преобладающее вліяніе въ дѣлахъ окружнаго самоуправленія, предполагали, кромѣ трехъ разсмотрѣнныхъ нами выше избирательныхъ коллегій, образовать еще одну, выдѣливши изъ группы крупнаго замлевладѣнія тѣхъ землевладѣльцевъ, чистый доходъ которыхъ, принятый для обложенія налогами, достигалъ до 6000 талеровъ и болѣе. Эти землевладѣльцы, такъ назытаемые, Meistbegüterten, по проэкту должны были выбирать извѣстное число депутатовъ самостоятельно и отдѣльно отъ другихъ коллегій. Число всѣхъ депутатовъ приходящихся на meistbegüterten Gutsbesitzer, по предложеніямъ и вычисленіямъ, достигаетъ до 795 человѣкъ ([2]); если мы исключимѣ эти 795 человѣкъ изъ общаго числа депутатовъ по проэкту, т. е. изъ 7023 и раздѣлимъ на получившійся остатокъ количество населенія, т. е., 11.421.351, то получимъ, что одинъ окружный депутатъ приходится на 1833 человѣка, т. е. прибли-

([1]) См. приложеніе № 1.

([2]) Entwurf der Kreisordnung. 1869. S. 187.

зительно то же самое, что мы нашли и для 1880 года. Предложенія правительства относительно образованія особой избирательной коллегіи Meistbegüterten-Grundbesitzer, какъ извѣстно, Landtag'омъ приняты не были.

Разсматривая число депутатовъ, опредѣленное нами сообразно съ количествомъ населенія прусскихъ округовъ по послѣдней переписи, мы видимъ, что среднее число ихъ на каждый округъ достигаетъ до 30. Только 7 округовъ изъ 215 имѣютъ по 40 или болѣе членовъ Kreistag'a; mimimum, т. е., 25 членовъ имѣютъ 11 округовъ; число членовъ Kreistag'a въ остальныхъ округахъ колеблется между 25 и 40. Разъ опредѣленное на основаніи количества населенія, число окружныхъ депутатовъ остяется безъ измѣненія въ теченіи 12 лѣтъ, послѣ чего должно быть произведено новое вычисленіе. Ранѣе истеченія этого срока ревизія въ этомъ отношеніи можетъ быть произведена лишь въ слѣдующихъ случаяхъ: 1) когда увеличивается или уменьшается число городовъ въ округѣ, или когда городъ выдѣляется изъ окружнаго самоуправленія; 2) когда увеличивается или уменьшается число крупныхъ землевладѣльцевъ, принадлежащихъ къ первой избирательной коллегіи (1) Почему для производства ревизіи числа окружныхъ депутатовъ принятъ двѣнадцатилѣтній срокъ, законъ не объясняетъ; въ изданныхъ къ закону мотивахъ также нѣтъ въ этомъ отношеніи никакихъ поясненій; сказано лишь, что два избирательные періода (окружные депутаты выбираются на 6 лѣтъ), будучи приняты за такой срокъ, не подаютъ повода къ большимъ сомнѣніямъ въ правильности такого пріема (2).

Установленное число окружныхъ депутатовъ распредѣляется между отдѣльными избирательными коллегіями слѣдующимъ образомъ: прежде всего опредѣляется число окружныхъ депутатовъ отъ городовъ на основаніи количества городскаго населенія; при этомъ законъ ставитъ, однако, условіемъ, чтобы число депутатовъ отъ города не превышало половины всего числа окружныхъ депутатовъ; въ тѣхъ же округахъ, въ которыхъ сеществуетъ только одинъ городъ,

(1) Kreisordnung. 1872. § 112.

(2) Entwurf dnr Kreisordnung. § 79. S. 99.

число окружныхъ депутатотъ отъ него не должно быть болѣе одной трети всего числа депутатовъ. Для опредѣленія числа представителей, избираемыхъ двумя другими коллегіями, установленное число городскихъ депутатовъ вычитается изъ общаго числа депутатовъ; остатокъ раздѣляется по ровну между коллегіей крупныхъ землевладѣльцевъ и коллегіей сельскихъ общинъ (1). Такимъ образомъ, мы видимъ, что для распредѣленія окружныхъ представителей между отдѣльными избирательными коллегіями приняты различныя основанія. Число окружныхъ депутатовъ отъ городскаго населенія опредѣляется на основаніи количества населенія; точно также опредѣляется и число всѣхъ негородскихъ депутатовъ; но распредѣленіе этихъ послѣднихъ между крупными землевладѣльцами и сельскими общинами имѣетъ уже совершенно иной характеръ, такъ какъ обѣ эти сельскія группы избираютъ одинаковое количество окружныхъ депутатовъ. Составители закона сами сознаются, что подобное распредѣленіе не соотвѣствуетъ реальнымъ отношеніямъ между обоими элементами, но оно избрано за неимѣніемъ какого либо другаго масштаба. Количественныя отношенія, по мнѣнію составителей закона, не могутъ служить здѣсь мѣркой, такъ какъ въ этомъ случаѣ крупные землевладѣльцы были бы поставлены въ меньшинствѣ, что́ вовсе не соотвѣствуетъ ни ихъ вѣсу и вліянію, ни ихъ справедливымъ интересамъ. Равнымъ образомъ, составители не могли принять за основаніе такого распредѣленія и чистый доходъ, подлежащій обложенію поземельнымъ налогомъ, такъ какъ и въ этомъ случаѣ возникло бы сильное преобладаніе сельскихъ общинъ; еще хуже было бы, по ихъ мнѣнію, распредѣленіе на основаніи прямыхъ налоговъ. Во избѣжаніе такого преобладанія съ чьей либо стороны сочли за самое лучшее распредѣлить окружныхъ представителей по ровну (2). Все количество окружныхъ депутатовъ, при введеніи Kreisordnung'а, должно было равняться 6269 (3); на основаніи принятаго принципа, это количество должно было распредѣляться слѣдующимъ

(1) Kreisordnung. 1872. § 89.

(2) Entwurf der Kreisordnung. 1869. S 97—98. § 72.

(3) *Hahn*. Kreisordnung. S. 326 ff.

образомъ: 607 городовъ съ населеніемъ въ 2.643.305 человѣкъ получали 1417 депутатовъ; сельскія общины съ населеніемъ въ 8.769.378 человѣкъ получали 2426 депутатовъ и столько же крупные землевладѣльцы въ количествѣ 8668 человѣкъ. Такимъ образомъ, отъ городскаго населенія одинъ окружной депутатъ приходился на 1865 человѣкъ; отъ сельскаго одинъ на 3614 и отъ крупныхъ землевладѣльцевъ одинъ окружной депутатъ нѣсколько болѣе, чѣмъ на 3 человѣка. Правда, для коллегіи крупныхъ землевладѣльцевъ нами принято во вниманіе лишь количество лицъ, имѣющихъ право участія въ своей избирательной коллегіи, для другихъ же двухъ гуппъ—все населеніе; поэтому сравненіе выходитъ неправильнымъ. Опредѣлить весь количественный составъ группы крупныхъ землевладѣльцевъ, т. е. вмѣстѣ съ дѣтьми, женщинами и вообще всѣми лицами и не участвующими въ этой избирательной коллегіи, мы не имѣли возможности; но принимая семейство каждаго крупнаго землевладѣльца даже въ 20 человѣкъ, что, конечно, уже мало вѣроятно, мы и въ такомъ случаѣ найдемъ, что въ этой избирательной коллегіи одинъ окружной депутатъ приходился лишь на 70 человѣкъ. Въ настоящее время отношенія эти измѣнились мало; такъ, сообразно съ количествомъ населенія по переписи 1880 года, число окружныхъ депутатовъ отъ городскаго населенія равняется 1602, такъ что одинъ депутатъ приходится на 1838 человѣкъ; число депутатовъ отъ сельскихъ общинъ должно быть опредѣлено въ 2515 человѣкъ, такъ что одинъ депутатъ приходится на 3678 человѣкъ. Такое же число депутатовъ, т. е. 2515 человѣкъ, приходится и на крупныхъ землевладѣльцевъ. На основаніи приведенныхъ цифръ, мы вправѣ сдѣлать заключеніе, что группа окружныхъ депутатовъ въ 6269 человѣкъ при введеніи Kreisordnung'а, и въ 6632 человѣка, сообразно съ числомъ населенія по переписи 1880 года, являясь окружнымъ представительствомъ, далеко не служитъ точнымъ выраженіемъ личнаго элемента округовъ въ шести восточныхъ провинціяхъ Пруссіи.

Избранные на вышеизложенныхъ основаніяхъ окружные депутаты сохраняютъ за собою званіе членовъ Kreistag'а въ теченіи шестилѣтняго періода, при чемъ каждые три года половина депутатовъ выбываетъ и замѣняется новыми. Что касается компетенціи Kreistag'а, то подробное изслѣ-

дованіе этого вопроса въ нашу задачу не входитъ; поэтому скажемъ коротко, что Kreistag прежде всего имѣетъ цѣлью представлять окружный коммунальный союзъ, что затѣмъ въ сферу его компетенціи входитъ: изданіе, въ предѣлахъ закона, статутарныхъ распоряженій, постановленія относительно способовъ распредѣленія государственныхъ повинностей, возложенныхъ на округъ; производство разсходовъ въ интересахъ округа и распоряженіе въ видахъ этого окружнымъ имуществомъ, заключеніе займовъ и обложеніе налогами лицъ, принадлежащихъ къ округу, установленіе окружнаго бюджета и правилъ управленія окружнымъ имуществомъ, а равно окружными установленіями и учрежденіями, постановленія относительно образованія окружныхъ должностей, опредѣленіе числа и жалованья окружныхъ чиновниковъ, производство выборовъ въ Kreisausschuss ([1]).

Въ виду рѣшенія Kreistag'омъ всѣхъ этихъ вопросовъ, Landrath обязанъ ежегодно созывать, по крайней мѣрѣ, двѣ сессіи Kreistag'а; но независимо отъ этого, собраніе Kreistag'а должно послѣдовать, коль-скоро этого требуетъ четвертая часть (не менѣе) всего числа окружныхъ депутатовъ или же коль-скоро такое требованіе предъявляется со стороны Kreisausschuss'а. Засѣданія Kreistag'а тогда считается законнымъ, когда въ немъ присутствуетъ болѣе половины всего числа окружныхъ депутатовъ; постановленія же Kreistag'а производятся по большинству голосовъ, за исключеніемъ того случая, когда вводится какое либо новое обложеніе налогами; для рѣшенія вопроса въ этомъ случаѣ требуется по крайней мѣрѣ двѣ трети наличныхъ голосовъ ([2]).

Въ качествѣ исполнительнаго органа самоуправленія въ округѣ является Kreisausschuss, состоящій изъ Landrath'а, какъ предсѣдательствующаго, и шести членовъ, избираемыхъ Kreistag'омъ, по абсолютному большинству голосовъ,

([1]) *Schulze*. Das Staatsrecht des Königreichs Preussen. См. H. Marquardsen. Handbuch des öffentlichen Rechts. Zweiter Band, II Halbband. S. 83.

([2]) Въ концѣ книги нами сдѣланы нѣкоторыя указанія на характеръ засѣданій и дѣлопроизводства Kreistag'овъ въ округахъ: Nider-Barnim и Neu-Ruppin. См. приложеніе № 2.

изъ числа лицъ, принадлежащихъ къ округу. Эти лица, чтобы быть избранными въ члены Kreisausschuss'а должны быть кромѣ того подданными нѣмецкой имперіи, самостоятельными, имѣть 21 годъ и пользоваться гражданскими правами чести. Kreisausschuss является въ одно и то же время органомъ самоуправленія и органомъ общегосударственнаго управленія; помимо того онъ есть административный судъ первой инстанціи. Засѣданія Kreisausschuss'а публичны и происходятъ лишь нѣсколько разъ въ году; постоянное же завѣдываніе текущими дѣлами возлагается на отдѣльныхъ членовъ его по очереди.

Этимъ мы и закончимъ изложеніе организаціи окружнаго самоуправленія въ Пруссіи.

Все вышесказанное заставляетъ насъ признать, что организація эта, въ отношеніи сравнительнаго участія въ ней различныхъ общественныхъ классовъ, далеко еще отступаетъ отъ теоретическихъ требованій, такъ какъ создаетъ крайне неравномѣрное представительство отъ отдѣльныхъ классовъ. Наиболѣе выгодное положеніе занимаютъ въ этой организаціи представители крупнаго землевладѣнія, затѣмъ слѣдуютъ городскія общины, въ которыхъ наибольшее вліяніе, въ свою очередь, принадлежитъ представителямъ капитала; наконецъ, послѣднее мѣсто занимаютъ сельскія общины, т. е. самая обширная по количеству членовъ общественная группа представителей земледѣльческаго труда. Сравнительно съ непосредственно предшествовавшими историческими формами окружнаго самоуправленія, эта организація представляетъ, однако, значительный шагъ впередъ, такъ какъ неравномѣрность представительства различныхъ общественныхъ классовъ въ окружномъ самоуправленіи была въ предшествовавшія эпохи, какъ мы видѣли, несравненно бо́льшая. Слѣдовательно, разсмотрѣнная нами форма организаціи самоуправленія, хотя и отступаетъ еще далеко отъ теоретическихъ требованій, все же стоитъ къ этимъ требованіямъ, сравнительно съ другими предшествовавшими формами, гораздо ближе. Указанные нами въ началѣ сочиненія факторы—историческій, политическій и соціальный, — обусловливая организацію самоуправленія вообще, т. е., всегда и вездѣ, оказываютъ свое вліяніе и въ данномъ конкретномъ случаѣ. Преобладаніе въ прусскомъ окружномъ самоуправленіи крупныхъ землевладѣльцевъ имѣетъ свои глубокіе ис-

торическія основанія, заключающіяся въ господствѣ въ предшествовавшія эпохи въ мѣстномъ управленіи Rittergutsbesitzer'овъ. Мы видѣли, что правительству Пруссіи стоило очень большаго труда сломить средневѣковыя формы этого господства и ввести организацію, сколько нибудь гарантирующую интересы и другихъ сословій. Но, создавая современную организацію окружнаго самоуправленія, правительство все же не стремилось къ окончательному уничтоженію привиллегированнаго положенія Gutsbesitzer'овъ и въ этомъ случаѣ оно руководствовалось, какъ это видно изъ мотивовъ къ проэкту Kreisordnung'а, соображеніями цѣлесообразности. Оно не сочло возможнымъ ввести представительство, соотвѣтствующее количественнымъ отношеніямъ между общественными классами, такъ какъ въ этомъ случаѣ крупные землевладѣльцы были бы поставлены въ меньшинствѣ, что́, по мнѣнію правительства, вовсе не соотвѣтствовало бы ни ихъ вѣсу и вліянію, ни ихъ справедливымъ интересамъ. Правительство находило затѣмъ, что создаваемая имъ трехклассная система выборовъ вполнѣ соотвѣтствуетъ дѣйствительно существующимъ общественнымъ группамъ. Вліяніе соціальнаго фактора выразилось въ борьбѣ тѣхъ же Gutsbesitzer'овъ за свои привиллегіи, въ господствѣ представителей капитала въ городскомъ самоуправленіи и въ выборѣ окружныхъ депутатовъ отъ городовъ, въ отсутствіи сколько нибудь значительнаго интеллектуальнаго развитія и образованія въ сферѣ наиболѣе многочисленнаго низшаго класса и въ невозможности, въ силу этой причины, вліянія съ его стороны на рѣшеніе важныхъ государственныхъ вопросовъ относительно управленія и самоуправленія, а вмѣстѣ съ тѣмъ и въ невозможности, не смотря на свое подавляющее большинство, пріобрѣсти въ сферѣ самоуправленія дѣйствительное значеніе.

Глава VIII.

Современная организація департаментскаго самоуправленія во Франціи.

Прежде чѣмъ начать изложеніе организаціи департаментскаго самоуправленія, опредѣлимъ характеръ мѣстнаго и личнаго элементовъ французскихъ департаментовъ, подобно тому какъ это мы сдѣлали относительно прусскихъ округовъ.

Территорія современнаго прусскаго государства слагалась, подобно тому какъ и въ другихъ государствахъ, постепенно изъ различныхъ прежде самостоятельныхъ владѣній. Такимъ же точно образомъ, постепенно возрастало и количество народонаселенія.

Въ настоящее время пространство, занимаемое французской республикой ([1]), должно быть опредѣлено въ 9.599,51 геогр. квадр. миль ([2]). Все же количество населенія, занимающаго эту территорію, достигаетъ, по послѣдней переписи 1881 года, до 37.405.290 человѣкъ ([3]). По національностямъ эта цифра распредѣляется слѣдующимъ образомъ: первое мѣсто занимаютъ французы—природные 36.327.154 и натурализованные 77.046; всего 36.404.200; на всѣ остальныя національности приходится 1.001.090 человѣкъ, при чемъ изъ этой послѣдней цифры наибольшая часть достается на долю Бельгійцевъ, именно 432.265 челов.; затѣмъ слѣдуютъ Итальянцы въ количествѣ 240.733; Нѣмцы въ количествѣ 81.986; Испанцы составляютъ 73.781 и Швейцарцы 66.281; на всѣ прочія національнасти остается 106.044 человѣка. Самое большое число иностранцевъ приходится на департаментъ Nord, гдѣ оно достигаетъ до 277.711 человѣкъ, по преимуществу, Бельгійцевъ, и на департаментъ Seine, гдѣ число иностранцевъ равняется 193.046 и состоитъ, по

([1]) Европейская часть.

([2]) *Brachelli*· Statistische Skizze der Europäischen Staaten. 1882. S. 139.

([3]) Annuaire statistigue de la France. 1884. p. 5.

преимущесвву изъ Нѣмцевъ, Бельгійцевъ, Итальянцевъ и Швейцарцевъ ([1]).

По вѣроисповѣданію населеніе распредѣлялось, на основаніи переписи 1872 года, давшей въ общемъ результатѣ 36.102.921 чел. населенія, слѣдующимъ образомъ: первое мѣсто занимаетъ католическое вѣроисповѣданіе, составляюще 35.387.703 челов.; затѣмъ слѣдуетъ реформатское 467.531, лютеранское 80.117, другія протестантскія исповѣданія 33.109, іудейское 49.439 и другія вѣроисповѣданія, а также лица, не принадлежащія ни къ какимъ вѣроисповѣданіямъ, 85022 человѣка ([2]). Такимъ образомъ, католическое вѣроисповѣданіе составляетъ 98,01%, протестантское—1,60%, іудейское 0,13 и другія вѣроисповѣданія 0,26%.

Затѣмъ все населеніе Франціи раздѣляется на городское и сельское: первое составляетъ 13.096.542 человѣка, второе 24.575.506 человѣкъ ([3]).

Въ отношеніи пола во Франціи считается 18.656 518 мужчинъ и 18.748.772 женщины.

Въ отношеніи занятій все населеніе классифицируется слѣдующимъ образомъ: 1) классъ земледѣльческій—18.249.209; 2) классъ промышленный—9.324.107; 3) классъ торговый, а также лица, занятыя въ предпріятіяхъ сухопутнаго и морскаго передвиженія 4.644.188; 4) классъ военный—552.851; 5) классъ свободныхъ профессій—1.585.358; 6) классъ лицъ, живущихъ на доходы—2.121.173; 7) классъ лицъ безъ опредѣленныхъ занятій—737.088; 8) классъ лицъ, занятія которыхъ неизвѣстны—191.316 человѣкъ ([4]).

Таковы территоріальный и личный элементы Франціи, какъ цѣлаго государства. Обратимся къ территоріальнымъ подраздѣленіямъ государства и мѣстнымъ союзамъ.—Непосредственно предъ первой французской революціей, самыми крупными административными подраздѣленіями и общественными союзами были, какъ извѣстно, провинціи. Законъ 4-го Марта 1790 года, уничтожившi провинціи, раздѣлилъ всю Францію на 83 департамента, но съ теченіемъ времени число

([1]) Annuaire Statistique. p. 18—19.
([2]) *Brachelli*. Statistische Skyzze, 1882. S. 139.
([3]) Annuaire Statistique. p. 15.
([4]) Ibid. p. 8—11.

департаментовъ было увеличено и въ настоящій моментъ достигаетъ до 87. Самымъ большимъ по пространству является департаментъ Gironde, занимающій 9740 квадр. килом., самымъ меньшимъ—департаментъ Seine, занимающій 478 квадр. килом. Напротивъ, по количеству населенія послѣдній детартаментъ занимаетъ первое мѣсто и именно потому, что въ составъ его входитъ г. Парижъ. Число населенія этого департамента достигаетъ до 2.799.329 человѣкъ. Не считая же этого департамента, самымъ большимъ по населенію будетъ департаментъ Nord, имѣющій 1.603.259 человѣкъ. Департаменты являются самыми крупными общественными союзами; въ то же время въ нихъ сосредоточивается центръ тяжести земскаго самоуправленія Франціи. Границы, а слѣдовательно и величина департаментовъ, могутъ быть измѣняемы только законодальной властью (1).

Каждый департаментъ заключаетъ въ себѣ извѣстное число округовъ-arrondissements; во всемъ государствѣ количество ихъ достигаетъ до 362, такъ что на каждую провинцію приходится въ среднемъ приблизительно 4 округа; средняя же величина каждаго округа должна быть опредѣлена въ 1460 кв. килом., а среднее число населенія въ 104.066 человѣкъ. Округи не представляютъ собою юридическихъ лицъ, и хотя имѣютъ выборные совѣты conseils d'arrondissement,— все же не могутъ быть признаны самоуправляющимися общественными союзами, такъ какъ сфера компетенціи окружныхъ совѣтовъ ограничивается распредѣленіемъ прямыхъ налоговъ между общинами, подачей мнѣній и выраженіемъ желаній относительно тѣхъ или другихъ мѣстныхъ интересовъ (2).

Каждый arrondissement содержитъ извѣстное число кантоновъ, которые, однако, не являются обще-административными подраздѣленіями, но лишь судебно-мировыми участками; общее число кантоновъ для всей Франціи достигаетъ до 2.864 (3). Для департаментскаго самоуправленія кантоны

(1) *J. B. Simonet*. Traité élémentaire de droit public et administratif. 1885. p. 283.

(2) Ibid. p. 391, 401.

(3) Annuaire Statistique de la France. 1884. p. 114.

имѣютъ однако значеніе въ томъ отношеніи, что число ихъ опредѣляетъ количественный составъ генеральныхъ совѣтовъ. Самое большое число кантоновъ приходится на департаменты Corse, имѣющій 62 и Nord, имѣющій 61 кантонъ; всего менѣе кантоновъ, именно 6, въ департаментѣ — Haut-Rhin. Самыми мелкими административными дѣленіями и общественными союзами, пользующимися, подобно департаментамъ, правами самоуправленія, являются сельскія и городскія общины, причемъ муниципальное самоуправленіе тѣхъ и другихъ покоится на однихъ и тѣхъ же основаніяхъ. Общее число общинъ достигаетъ до 36 097 (¹).

Такимъ образомъ, вся территорія французскаго государства и все его населеніе расчленяются въ отношеніи управленія и организаціи какъ мѣстныхъ, такъ и административныхъ союзовъ на 87 департаментовъ, 362 округа, 2864 кантона и 36.097 общинъ.

Обратимся къ разсмотрѣнію организаціи департаментскаго самоуправленія и при томъ, по преимуществу, въ отношеніи сравнительнаго участія въ немъ тѣхъ или другихъ общественныхъ классовъ.

Если, разсматривая организацію окружнаго самоуправленія въ Пруссіи, мы должны были останавливаться спеціально на личномъ элементѣ округовъ, характеризовать особо сельское и городское населеніе, а также населеніе владѣльческихъ или вотчинныхъ округовъ, то это обусловливалось, по преимуществу, характеромъ существующей въ Пруссіи системы выборовъ, раздѣляющей все населеніе на три, разсмотрѣнныя нами выше, общественныя сферы и создающей для каждой изъ нихъ особое представительство. Ничего подобнаго не существуетъ во Франціи, поэтому мы и не поставлены въ необходимость останавливаться спеціально на личномъ элементѣ департаментовъ. Всякаго рода привиллегіи въ пользу извѣстнаго происхожденія или въ пользу владѣнія тѣмъ или другимъ имуществомъ во Франціи въ сферѣ мѣстнаго управленія болѣе не существуютъ. Всѣ общественные классы въ отношеніи участія въ мѣстномъ управленіи поставлены въ одинаковые условія и система, при

(¹) *Simonet*. Traité élementaire p. 403. Cp. Annuaire Statistique de la France. 1884. p. 586.

посредствѣ которой это участіе проявляется въ дѣйствительности, есть система всеобщей подачи голосовъ. Въ виду этого, намъ слѣдуетъ лишь изложить: во 1) основной характеръ этой системы, во 2) выяснить, къ какимъ результатамъ приводитъ всеобщая подача голосовъ, т. е. опредѣлить, кто суть въ дѣйствительности тѣ лица, которымъ населеніе, путемъ всеобщей подачи голосовъ, ввѣряетъ управленіе мѣстными дѣлами, заботу объ удовлетвореніи мѣстныхъ интересовъ.

Въ каждомъ департаментѣ органами департаментскаго самоуправленія являются: Conseil Général и Commission Départementale.

Генеральный совѣтъ состоитъ изъ столькихъ членовъ, сколько въ департаментѣ заключается кантоновъ. Правило это было введено еще закономъ 3 Іюля 1848 года и удержано до настоящаго времени. Каждый кантонъ избираетъ одного члена генеральнаго совѣта, при чемъ самое избраніе производится путемъ всеобщей подачи голосовъ, въ каждой общинѣ, на основаніи списковъ, составленныхъ для муниципальныхъ выборовъ. Всѣ внесенные въ эти списки имѣютъ право участвовать въ избраніи генеральныхъ совѣтниковъ. Въ муниципальные списки вносятся всѣ граждане, достигшіе 21 году и пользующіеся ихъ гражданскими и политическими правами. Въ частности, сюда принадлежатъ слѣдующія лица, удовлетворяющія этимъ условіямъ: 1) всѣ рожденные въ общинѣ или отправлявшіе здѣсь воинскую повинность; 2) всѣ тѣ, которые, не имѣя въ общинѣ своего мѣста рожденія, вписаны въ теченіи, по крайней мѣрѣ, года въ какой либо изъ списковъ четырехъ прямыхъ налоговъ; 3) всѣ тѣ, которые вступили въ бракъ въ общинѣ и имѣютъ въ ней мѣсто жительства не менѣе, чѣмъ въ теченіи года; 4) всѣ не подходящіе подъ вышеприведенные случаи, но доказавшіе свое безпрерывное пребываніе въ общинѣ въ теченіи двухъ лѣтъ; 5) всѣ тѣ, которые, въ силу 2 ст. мирнаго договора 10 Мая 1871 года, изберутъ какую либо общину своимъ новымъ мѣстожительствомъ и сдѣлаютъ о томъ заявленіе въ меріи, сообразно съ закономъ 19 Іюня 1871 года. Этотъ пятый случай касается, главнымъ образомъ, жителей Эльзаса и Лотарингіи; 6) всѣ тѣ, пребываніе которыхъ въ общинѣ обязательно, въ качествѣ ли чиновниковъ или служителей культа. Законъ указываетъ затѣмъ лицъ, которые вообще не могутъ быть внесенными въ избирательные спис-

ки: сюда принадлежатъ, главнымъ образомъ, лица, обвиненные въ извѣстнаго рода преступленіяхъ и проступкахъ ([1]).

Что касается пассивнаго права выбора въ генеральные совѣты, то законъ обставляетъ его еще нѣкоторыми условіями. Такъ, избранными въ генеральные совѣтники могутъ быть всѣ граждане, вписанные въ списки избирателей, достигшіе 25 лѣтняго возраста и жительствующіе въ департаментѣ, а также и тѣ, которые, не имѣя мѣстожительства въ департаментѣ, вписаны здѣсь въ какой либо списокъ по уплатѣ прямыхъ налоговъ 1-го января того года, въ который имѣютъ мѣсто выборы, или же, съ этого же момента времени, получили въ наслѣдство поземельную собственность въ департаментѣ. Но, во всякомъ случаѣ, число генеральныхъ совѣтниковъ, не имѣющихъ въ департаментѣ своего мѣстажительства, не должно быть болѣе четвертой части всего числа членовъ въ данномъ генеральномъ совѣтѣ. Законъ указываетъ затѣмъ на тѣ разряды лицъ, которые не могутъ быть избираемы въ генеральные совѣтники; сюда принадлежатъ прежде всего расточители—prodigues, затѣмъ лица, бывшіе ранѣе генеральными совѣтниками, но лишенные этого званія за участіе въ незаконномъ собраніи совѣта или въ незаконныхъ сношеніяхъ съ другими департаментами; наконецъ, тѣ бывшіе генеральные совѣтники, которые лишены этого званія за отказъ въ исполненіи возложенныхъ на нихъ закономъ обязанностей; въ первомъ случаѣ неизбираемость не ограничена ни какимъ срокомъ, во второмъ ограничена тремя годами, въ третьемъ—двумя годами. Но есть неизбираемость относительная, касающаяся разнаго рода должностныхъ лицъ; такъ избираемыми въ генеральные совѣтники не могутъ быть: 1) префекты, супрефекты, генеральные секретари и совѣтники префектуры, въ департаментѣ, гдѣ они служатъ; 2) генеральные прокуроры, генеральные адвокаты и заступающіе мѣсто генеральныхъ прокуроровъ аппелляціонныхъ судовъ, въ сферѣ вѣдомства этихъ судовъ; 3) президенты, вицепрезиденты, титулярные судьи и другіе члены судовъ первой инстанціи въ округахъ этихъ судовъ; 4) мировые судьи въ ихъ кантонахъ; 5) командующіе дивизіями или субдивизіями въ районѣ ихъ вѣдомства; 6) префекты

([1]) *Simonet*. Traité élémentaire. p. 48—52.

и генеральные майоры морскаго вѣдомства (de la marine) и коммисары (d'inscription) въ департаментахъ, гдѣ они имѣютъ резиденцію; 7) полицейскіе коммиссары и агенты въ кантонахъ ихъ вѣдомства; 8) департаментскіе и окружные инженеры въ департаментѣ, въ которомъ служатъ; 9) горные инженеры въ кантонахъ ихъ вѣдомства; 10) ректоры академій въ сферѣ компетенціи академій; 11) инспекторы академіи и инспекторы народныхъ школъ въ департаментѣ, гдѣ выполняютъ ихъ служебныя функціи; 12) служители различныхъ культовъ въ кантонахъ ихъ вѣдомства; 13) разнаго рода чиновники финансоваго вѣдомства въ департаментѣ ихъ службы; 14) директоры и инспекторы почтъ, телеграфовъ и фабрикацій табаку въ департаментѣ, гдѣ служатъ; 15) разнаго рода чиновники лѣснаго вѣдомства въ кантонахъ ихъ службы; 16) ревизоры мѣръ и вѣсовъ въ кантонахъ ихъ вѣдомства. Ограничивая избираемость всѣхъ этихъ должностныхъ лицъ, законъ имѣлъ въ виду предупредить возможность вліянія на выборы со стороны этихъ лицъ, въ силу ихъ служебнаго положенія.

Кромѣ неизбираемости законъ указываетъ случаи несовмѣстимости, которая можетъ быть также абсолютная и относительная. Безусловно несовмѣстимыми съ званіемъ генеральнаго совѣтника являются должности: префектовъ, супрефектовъ, генеральныхъ секретарей и совѣтниковъ префектуры, коммисаровъ и агентовъ полиціи, наконецъ, званіе генеральнаго совѣтника въ одномъ департаментѣ не совмѣстимо съ званіемъ генеральнаго совѣтника въ другомъ, т. е., говоря другими словами, никто не можетъ быть членомъ нѣсколькихъ генеральныхъ совѣтовъ. Что касается относительной несовмѣстимости, то она имѣетъ мѣсто вообще въ отношеніи всѣхъ чиновниковъ, служащихъ на жалованьи департамента, и простирается только на данный департаментъ ([1]).

Генеральные совѣтники избираются на шесть лѣтъ, при чемъ каждые три года половина членовъ возобновляется, хотя законъ и допускаетъ избраніе вновь тѣхъ же членовъ.

Сессіи генеральныхъ совѣтовъ раздѣляются на ординарныя и экстраординарныя; ординарныхъ сессій бываетъ ежегодно двѣ: открытіе первой сессіи имѣетъ мѣсто во второй

([1]) *Simonet*. Traité élémentaire. p. 298—301.

понедѣльникъ, слѣдующій за днемъ пасхи; сессія эта продолжается 15 дней. Вторая сессія, предметами обсужденія въ которой являются бюджетъ и отчетность, начинается въ первый понедѣльникъ послѣ 15 Августа и продолжается maximum одинъ мѣсяцъ (1). Кромѣ того могутъ быть экстраординарныя сессіи — по иниціативѣ правительства или по требованію двухъ третей членовъ генеральнаго совѣта. Продолжительность ихъ не должна превышать восьми дней. Засѣданія генеральныхъ совѣтовъ публичны, хотя, по предложенію пяти членовъ, президента или префекта, они могутъ быть сдѣланы и закрытыми. Законными засѣданія считаются въ томъ лишь случаѣ, если въ нихъ присутствуетъ болѣе половины всего числа членовъ генеральнаго совѣта.

Что касается компетенціи генеральныхъ совѣтовъ, то постановленія ихъ въ этомъ отношеніи могутъ быть раздѣлены на шесть разрядовъ: 1) постановленія, не находящіяся подъ контролемъ исполнительной власти (2); 2) окончательныя, которыя могутъ быть уничтожены исполнительной властью лишь въ случаѣ превышенія генеральными совѣтами власти или нарушенія закона и правительственныхъ распоряженій; 3) постановленія, которыя могутъ быть подвергнуты пріостановкѣ; 4) постановленія, подлежащія утвержденію; 5) мнѣнія и предложенія; 6) желанія и возраженія. Постановленія первой категоріи могутъ касаться интересовъ общегосударственныхъ, департаментскихъ и общинныхъ. Въ первомъ случаѣ постановленія генеральнаго совѣта относятся до распредѣленія прямыхъ налоговъ; во второмъ—опредѣленія добавочныхъ сантимовъ и департаментскихъ займовъ; въ третьемъ—установленія maximum'a добавочныхъ сантимовъ, вотируемымъ муниципальными совѣтами. Окончательныя постановленія генеральныхъ совѣтовъ касаются—во первыхъ, завѣдыванія департаментскимъ имуществомъ. Сюда относятся: 1) пріобрѣтеніе, отчужденіе и мѣна департаментской собственности, движимой или недвижимой; 2) способы завѣдыванія департаментской собственностью; 3) измѣненіе назначенія департаментской собственности и зданій, за ис-

(1) *Léon Aucoc*. Conférences sur l'administration et le droit administratif. 2-me édit. 1878. I, 214.

(2) Нѣкоторые, какъ Simonet, называютъ эти постановленія суверенными, хотя едвали это вполнѣ справедливо.

ключеніемъ зданій префектуры, супрефектуры и нѣкоторыхъ другихъ; 4) принятіе или отказъ въ принятіи пожертвованій; 5) страхованіе департаментскихъ строеній. Во вторыхъ, окончательныя постановленія генеральныхъ совѣтовъ касаются путей сообщенія. Сюда относятся: 1) классификація и направленіе департаментскихъ дорогъ; 2) классификація и направленіе сельскихъ дорогъ (chemins vicinaux); 3) перемѣщеніе дорогъ изъ одного разряда въ другой; 4) направленіе желѣзныхъ дорогъ, способы и условія ихъ устройства; 5) устройство и содержаніе на счетъ департамента водяныхъ сооруженій на желѣзныхъ дорогахъ. Въ третьихъ, окончательныя постановленія генеральныхъ совѣтовъ касаются 1) разнаго рода предпріятій на пользу департамента; 2) пожертвованій дѣлаемыхъ общинами, ассоціаціями и частными лицами въ помощь департаментамъ; 3) концессій по поводу выполненія департаментскихъ работъ; 4) участія департамента въ издержкахъ на предпріятія, касающіяся какъ цѣлаго департамента, такъ и общинъ. Въ четвертыхъ, окончательныя постановленія генеральныхъ совѣтовъ касаются судебныхъ исковъ. Въ пятыхъ, они касаются общественнаго призрѣнія; сюда принадлежатъ постановленія относительно: 1) всякаго рода доходовъ и расходовъ по содержанію домовъ умалишенныхъ; 2) пріютовъ 3) установленія распредѣленія расходовъ по содержанію домовъ умалишенныхъ и пріютовъ между общинами; 4) установленія и организаціи пенсіонныхъ кассъ для чиновниковъ, служащихъ на жалованьи департаментовъ. Въ шестыхъ, окончательныя постановленія генеральныхъ совѣтовъ касаются назначенія и увольненія чиновниковъ вспомогательныхъ кассъ и учрежденій, содержимыхъ на средства департамента. Наконецъ, окончательныя постановленія генеральныхъ совѣтовъ касаются интересовъ общинъ. Сюда относятся 1) постановленія о распредѣленіи издержекъ по выполненію работъ, предпринимаемыхъ въ интересахъ нѣсколькихъ общинъ; 2) постановленія относительно рѣшеній муниципальныхъ совѣтовъ по поводу установленія или уничтоженія ярмарокъ; 3) такія же постановленія, касающіяся измѣненій въ территоріальныхъ границахъ общинъ одного и того же кантона, когда въ этомъ отношеніи установилось согласіе между муниципальными совѣтами. Мы позволили себѣ сдѣлать болѣе или менѣе подробное перечисленіе тѣхъ вопросовъ, по которымъ

постановленія генеральныхъ совѣтовъ считаются окончательными и не подлежащими ни какому утвержденію или одобренію со стороны органовъ правительственныхъ. Сдѣлали это мы въ виду встрѣчающихся въ литературѣ, въ особенности въ нѣмецкой, заявленій, что генеральные совѣты вполнѣ подчинены правительственной администраціи и даже являются лишь совѣщательными органами при правительственныхъ учрежденіяхъ. Кромѣ вышеуказанныхъ окончательныхъ постановленій генеральныхъ совѣтовъ, есть еще другая категорія постановленій, которыя, подобно первымъ, не нуждаются ни въ какомъ утвержденіи со стороны правительства, но исполненіе которыхъ можетъ быть совершено лишь въ томъ случаѣ, если въ теченіи трехъ мѣсяцевъ со дня закрытія сессіи генеральнаго совѣта противъ нихъ не послѣдовало возраженій со стороны правительства, т. е. если въ теченіи этого срока исполненіе ихъ не было пріостановлено (suspendu). Сюда относятся постановленія, касающіеся вообще всѣхъ тѣхъ вопросовъ, которые не входятъ въ сферу вопросовъ, рѣшаемыхъ совѣтомъ окончательно, т. е. только что нами разсмотрѣнныхъ, а также и тѣхъ, по которымъ постановленія генеральныхъ совѣтовъ должны быть утверждены правительствомъ. Что касается постановленій этой послѣдней категоріи, то они относятся до департаментскаго бюджета, отчетности, вотированія экстраординарныхъ добавочныхъ сантимовъ сверхъ maximum'а, устанавляемаго ежегодно финансовымъ закономъ и нѣкоторыхъ другихъ вопросовъ. Наконецъ, генеральные совѣты подаютъ мнѣнія, предложенія, высказываютъ возраженія и желанія ([1]).

Важнѣйшимъ нововведеніемъ закона 10 Августа 1871 года является установленіе департаментской коммиссіи. Департаментская коммиссія заключаетъ въ себѣ отъ 4 до 7 членовъ, избираемыхъ ежегодно генеральнымъ совѣтомъ изъ его среды. Коммиссія не есть въ собственномъ смыслѣ слова исполнительный органъ департаментскаго самоуправленія, но она имѣетъ цѣлью контролировать и руководить префекта въ промежутки между сессіями генеральнаго совѣта, дѣлать постановленія по вопросамъ, порученнымъ ей этимъ послѣднимъ, а также и по тѣмъ вопросамъ, рѣшеніе

([1]) *Simonet*. Traité élémentaire. 1885. p. 312—334.

которыхъ возложено на департаментскую коммиссію закономъ, наконецъ, подавать мнѣнія префекту, при чемъ послѣдній по нѣкоторымъ вопросамъ обязанъ выслушать мнѣніе коммиссіи и даже сообразоваться съ нимъ. Департаментская коммиссія должна собираться, по крайней мѣрѣ, одинъ разъ въ мѣсяцъ, хотя, если считаетъ нужнымъ, можетъ собираться и каждый день. Члены коммиссіи никакого жалованья не получаютъ ([1]).

Упомянемъ еще объ одномъ нововведеніи закона 10 Августа 1871 года, заключающемся въ томъ, что генеральные совѣты, въ случаѣ надобности обсужденія вопросовъ, касающихся нѣсколькихъ департаментовъ разомъ, могутъ устраивать особыя конференціи, на которыхъ, въ качествѣ представителей генеральныхъ совѣтовъ, являются или департаментскія коммиссіи, или особыя коммиссіи, назначенныя спеціально для этой цѣли ([2]).

Таковъ основной характеръ организаціи департаментскаго самоуправленія на основаніи закона 10 Августа 1871 года. Обратимся къ разсмотрѣнію той же организаціи въ отношеніи соціальномъ, т. е. попытаемся опредѣлить, къ какимъ результатамъ приводитъ всеобщая подача голосовъ въ области департаментскаго самоуправленія, на сколько выбранное при посредствѣ этой системы департаментское представительство соотвѣтствуетъ характеру департаментскаго населенія, т. е. его составу, его общественнымъ классамъ.

Абсолютное число членовъ генеральныхъ совѣтовъ опредѣляется, какъ сказано выше, количествомъ кантоновъ, существующихъ въ департаментѣ. Это послѣднее въ различныхъ департаментахъ неодинаково: оно колеблется между 62 (Corse) и 17 (Pyrénées Orientales), если не считать департамента Haut-Rhin, въ которомъ только шесть кантоновъ. Четыре департамента имѣютъ отъ 50 до 62 кантоновъ; пятнадцать имѣютъ отъ 40 до 49; двадцать восемь— отъ 30 до 40; тридцать восемь—отъ 20 до 30. Все число кантоновъ достигаетъ до 2861, слѣдовательно, таково же должно быть общее количество генеральныхъ совѣтниковъ. Сравнивая это число съ числомъ всего населенія, мы на-

([1]) ibid. p. 334—346.
([2]) ibid. p. 346—347.

ходимъ, что одинъ представитель въ генеральномъ совѣтѣ приходится на 13060 человѣкъ; но такъ какъ во 1) число кантоновъ въ различныхъ департаментахъ неодинаково, во 2) неодинаково и количество населенія, то по отдѣльнымъ департаментамъ число депутатовъ распредѣлено далеко не пропорціонально населенію. Самое большое число генеральныхъ совѣтниковъ имѣется, какъ мы видѣли, въ департаментѣ Corse, именно 62; населеніе же этого департамента достигаетъ до 258440 человѣкъ, такъ что одинъ генеральный совѣтникъ приходится на 4168 человѣкъ населенія; между тѣмъ какъ, напримѣръ, въ департаментѣ Nord, имѣющемъ также весьма значительное число департаментскихъ депутатовъ, именно 61-го, одинъ генеральный совѣтникъ приходится только на 26132 человѣка. Подобная же непропорціональность обнаруживается и по другимъ департаментамъ, такъ какъ количество кантоновъ не стоитъ ни въ какомъ прямомъ отношеніи къ количеству населенія; та же самая непропорціональность наблюдается и по отдѣльнымъ кантонамъ.

Посмотримъ теперь, къ какимъ слоямъ населенія принадлежатъ генеральные совѣтники, кому именно населеніе кантоновъ ввѣряетъ управленіе мѣстными департаментскими дѣлами.

Чтобы имѣть дѣло съ крупными цифрами и имѣть возможность опредѣлять среднія величины, мы примемъ во вниманіе составъ генеральныхъ совѣтовъ во всѣхъ 87 департаментахъ Франціи за десятилѣтній періодъ.

Число всѣхъ генеральныхъ совѣтниковъ, за десятилѣтній періодъ съ 1873 по 1883 годъ, во всей Франціи достигаетъ до 28229 человѣкъ ([1]). По отдѣльнымъ профессіямъ число это распредѣлялось слѣдующимъ образомъ:

([1]) Число всѣхъ генеральныхъ совѣтниковъ должно равняться собственно 28640 человѣкъ; но въ это число не вошли 200 генеральныхъ совѣтниковъ департ. Seine, состоящихъ членами муниципальнаго совѣта Парижа; затѣмъ, число членовъ въ генеральномъ совѣтѣ департ. Haut-Rhin равнялось за разсматриваемый періодъ не 60, но 50: для департам. Savoie статистическія данныя касаются только четырехъ лѣтъ—1873, 1874, 1876 и 1878, въ слѣдствіе чего и число генеральныхъ совѣтниковъ этого департамента опредѣлено въ 116 челов., вмѣсто 290; наконецъ, генеральный совѣтъ департ. Bouches-du-Rhone въ 1874 году

классъ земледѣльческій	161.
классъ промышленный	753.
классъ торговый , .	720.
классъ военный , .	430.
классъ живущій на доходы (представители недвижимой собственности, рентьеры)	4661.
классъ свободныхъ профессій	17163.
классъ лицъ, профессія которыхъ въ источникахъ не показана , . .	4341.
Итого .	28229.

Такимъ образомъ, изъ всего числа генеральныхъ совѣтниковъ приходится на земледѣльческій классъ—0,57%; торвый—2,55%; промышленный —2,66%; военный — 1,52%; классъ живущій на доходы — 16,51%; классъ свободныхъ профессій—60,72%; наконецъ, на классъ лицъ, профессіи которыхъ въ источникахъ не указаны, приходится 15,37%. Итакъ, мы видимъ, что изъ всего числа генеральныхъ совѣтниковъ почти двѣ трети составляли лица, принадлежащіе къ свободнымъ профессіямъ; затѣмъ слѣдуютъ лица, живущіе на доходы, составляющіе приблизительно одну шестую часть; почти такую же часть составляютъ лица, профессіи которыхъ не обозначены. Замѣтимъ, что неполнота источниковъ не можетъ въ значительной степени поколебать выводовъ, въ виду того, что все число необозначенныхъ профессій не можетъ быть отнесено къ какой либо одной категоріи; напротивъ, надо думать, что всѣ они распредѣляются въ вышеприведенной пропорціи между всѣми указанными классами, такъ какъ пропорція эта сохраняется въ основныхъ своихъ чертахъ въ каждомъ департаментѣ въ отдѣльности. Затѣмъ, классъ промышленный и торговый, взятые вмѣстѣ, составляютъ немного болѣе двадцатой части всего числа, такъ что среднимъ числомъ ихъ приходится на каждый департаментъ въ 10 лѣтъ только 16 человѣкъ, или же

былъ распущенъ декретомъ 26 мая; поэтому число членовъ этого генеральнаго совѣта взято только за девять лѣтъ и составляетъ 243 человѣка вмѣсто должныхъ 270. Всѣ данныя о составѣ генеральныхъ совѣтовъ почерпнуты нами изъ Almanach National, annuaire officiel de la république française. См соотвѣтствующіе годы

въ годъ 1,6. Число же представителей класса военнаго и земледѣльческаго почти совершенно ничтожно.

Анализируя далѣе статистическія данныя [1], мы находимъ, что не только нѣтъ ни одного генеральнаго совѣта, въ которомъ вовсе не было бы представителей свободныхъ профессій, но даже нѣтъ ни одного департамента, въ которомъ эти представители не составляли бы подавляющаго большинства, если не принимать въ расчетъ лицъ неизвѣстныхъ. Затѣмъ, что касается собственниковъ и рентьеровъ, то только четыре департамента не имѣютъ представителей этихъ общественныхъ группъ. (Doubs, Haut-Rhin, Haute-Savoie и Seine-et-Oise). Представителей класса промышленнаго нѣтъ въ 40 департаментахъ, т. е. почти въ половинѣ; класса торговаго въ 39, т. е. почти также въ половинѣ; класса военнаго въ 41 департаментѣ, наконецъ, представители класса земледѣльческаго имѣются въ наличности только въ 15 департаментахъ.

Maximum числа генеральныхъ совѣтниковъ за 10 лѣтъ составляли по отдѣльнымъ департаментамъ и профессіямъ:

классъ земледѣльческій . .	46	(Aisne).
классъ промышленный . .	103	(Nord).
классъ торговый	44	(Nord).
классъ военный	25	(Naute-Marne).
классъ свободныхъ профессій	375	(Puy-de-Dome).
классъ собственниковъ и рентьеровъ	153	(Côtes-du-Nord).

Что касается minimum'а генеральныхъ совѣтниковъ по отдѣльнымъ профессіямъ, то представителей земледѣльческаго класса вовсе не было въ 72 департаментахъ; представителей промышленнаго, торговаго и военнаго классовъ не было почти въ половинѣ всѣхъ генеральныхъ совѣтовъ Франціи; представители класса свободныхъ профессій составляли minimum въ департаментѣ Haut-Rhin, именно 37, хотя въ отношеніи представителей другихъ профессій того же генеральнаго совѣта они составляли все же подавляющее большинство. Представителей класса собственниковъ и рентьеровъ не было вовсе, какъ сказано уже, въ четырехъ гене-

[1] См. Приложеніе № 3.

ральныхъ совѣтахъ: Doubs, Haut-Rhin, Haute-Savoie и Seine-et-Oise.

Чтобы выяснить, на сколько указанный составъ генеральныхъ совѣтовъ соотвѣтствуетъ составу всего населенія Франціи, мы должны численность генеральныхъ совѣтниковъ каждаго разряда сопоставить съ цифрами населенія по каждой изъ вышеуказанныхъ профессій. Въ такомъ случаѣ мы получаемъ слѣдующую таблицу.

классы:	число населенія	число генеральныхъ совѣтниковъ
земледѣльческій . .	18.249.209	— 161 [1].
промышленный. . .	9.324.107	— 753.
торговый	4.644.188	— 720.
военный	552.851	— 430.
собственниковъ и проч.	2.121.173	— 4661.
свободныхъ профессій	1.585.358	— 17163.
безъ опредѣленныхъ профессій	737 088	— —
неизвѣстныхъ профессій	191 316	— —

Раздѣляя число населенія каждой профессіи на число генеральныхъ совѣтниковъ той же профессіи, мы получимъ, на сколько человѣкъ населенія приходится одинъ членъ генеральнаго совѣта; такимъ образомъ мы узнаемъ, что въ классѣ земледѣльческомъ одинъ генеральный совѣтникъ приходится на 113.349 человѣкъ; въ классѣ промышленномъ на 12382; въ классѣ торговомъ на 6444; въ военномъ на 1262; въ классѣ собственниковъ и рентьеровъ на 455; наконецъ, въ классѣ свободныхъ профессій одинъ генеральный совѣтникъ приходится только на 92 человѣка.

Такимъ образомъ, вотъ къ какимъ результатамъ приводитъ всеобщая подача голосовъ въ сферѣ департаментскаго самоуправленія во Франціи. Мы видимъ, что мѣстное населеніе ввѣряетъ заботу о своихъ интересахъ и потребностяхъ, по преимуществу, классу свободныхъ профессій,

[1] Въ это число вошли лишь тѣ лица, которые въ источникахъ прямо названы земледѣльцами.

т. е. классу образованному, представителямъ духовнаго развитія. Представители капитала не играютъ въ департаментскомъ самоуправленіи почти никакой роли, а представители недвижимой собственносри, хотя и имѣютъ изъ своей среды достаточное количество генеральныхъ совѣтниковъ, все же не на столько многочисленны, чтобы подавить вліяніе представителей свободныхъ профессій.

Не безинтересно также разсмотрѣть, какъ распредѣляются члены генеральныхъ совѣтовъ въ средѣ класса свободныхъ профессій. Изъ приложенной въ концѣ книги таблицы ([1]) видно, что распредѣленіе это было слѣдующее:

Всякаго рода чиновники	9846.
Лица духовнаго званія	20.
Лица судебнаго вѣдомства. . . .	4733.
Медицинскій персоналъ	2279.
Всякаго рода преподаватели . . .	178.
Артисты.	62.
Ученые	40.

Сопоставляя эти цифры съ цифрами населенія каждаго изъ приведенныхъ разрядовъ, мы опредѣлимъ характеръ и степень представительства въ генеральныхъ совѣтахъ различныхъ категорій лицъ, принадлежащихъ къ классу свободныхъ профессій. Въ такомъ случаѣ мы имѣемъ слѣдующую таблицу:

	Населеніе ([2])		Число генеральныхъ совѣтниковъ
Всякаго рода чиновники . .	806,050	—	9846.
Лица духовнаго званія . . .	228.366	—	20.
Лица судебнаго вѣдомства . .	156.422	—	4733.
Медицинскій персоналъ. . .	139.003	—	2279.
Всякаго рода преподаватели .	111.330	—	178.
Артисты	121.236	—	62.
Ученые	22.951	—	40.

Такимъ образомъ мы видимъ, что наибольшее представительство имѣютъ лица судебнаго вѣдомства, имѣющіе на

([1]) См. приложеніе № 4.

([2]) См. Annuaire statistique de la France. 1884. p. 10—11.

каждые 33 человѣка одного генеральнаго совѣтника; затѣмъ слѣдуетъ медицинскій персоналъ, имѣющій одного депутата изъ своей среды на каждые 60 человѣкъ; чиновники имѣютъ одного на 81 человѣка; ученые—одного на 573; преподаватели—одного на 625 человѣкъ; артисты одного на 2020 человѣкъ; наконецъ, лица духовнаго званія имѣютъ одного генеральнаго совѣтника изъ своей среды только на каждые 10380 человѣкъ.

Входя въ болѣе детальное разсмотрѣніе состава членовъ генеральныхъ совѣтовъ, принадлежащихъ къ классу свободныхъ профессій, мы получаемъ слѣдующія данныя:

1. Чиновники:

Общей администраціи	1141.
Меры	4451.
Депутаты.	1581.
Министры	61.
Сенаторы.	432.
Инженеры	196.
Муниципальные совѣтники	19.

2. Титулованныя лица:

Князья	35.
Маркизы. , ...	334.
Бароны	465.
Графы.	1024.
Герцоги , ...	107.
3. Лица духовнаго званія	20.

4. Лица судебнаго вѣдомства:

Судьи	866.
Адвокаты.	1986.
Повѣренные	264.
Нотаріусы	1617.
5. Медики	2279.

6. Преподаватели и другія лица:

Профессора	117.
Чиновники вѣдомства народнаго просвѣщенія	53.

7. Артисты:

Живописцы.	7.
Другіе артисты	14.
Архитекторы ([1])	41.

8. Ученые:

Геометры	8.
Журналисты ([2])	30.
Другіе ученые.	10.

Изъ этихъ цифръ мы видимъ, что въ классѣ свободныхъ профессій самое большое число генеральныхъ совѣтниковъ составляютъ мэры, именно 25,93%; затѣмъ слѣдуютъ врачи, составляющіе 13,25%; адвокаты—13,10%; титулованныя лица—10,86%; нотаріусы—9,42%; депутаты—9,21%; чиновники общей администраціи—6,64%; судьи—5,04%; остальные 6,55% составляютъ: лица духовнаго званія, инженеры, профессора и ученые, артисты, журналисты, архитекторы и проч.

Таковъ составъ группы генеральныхъ совѣтниковъ, принадлежащихъ къ классу свободныхъ профессій, и таковы количественныя отношенія между отдѣльными свободными профессіями въ сферѣ департаментскаго самоуправленія. Насъ могутъ упрекнуть въ томъ, что къ классу свободныхъ профессій мы причислили разнаго рода титулованныхъ лицъ, т. е. высшую аристократію. Мы сдѣлали это лишь потому, что были крайне затруднены причислить эту категорію генеральныхъ совѣтниковъ, къ какой либо другой группѣ, такъ какъ въ источникахъ мы вовсе не нашли указаній на родъ занятій этихъ лицъ. Причислить ихъ къ группѣ представителей недвижимой собственности мы также не имѣли основанія, такъ какъ и въ отношеніи того, состоятъ ли эти лица землевладѣльцами или домовладѣльцами, въ источникахъ мы не нашли никакихъ указаній. Самое лучшее, конечно, поставить эту группу особнякомъ; замѣтимъ притомъ, что выдѣленіе ея изъ сферы свободныхъ профессій нисколько не поколебаетъ нашихъ выводовъ.

Этимъ мы и закончимъ изложеніе организаціи департаментскаго самоуправленія во Франціи.

([1]) Архитекторы относятся во Франціи также къ категоріи артистовъ. См. Annuaire statistique 1884. p. 10.

([2]) Журналисты относятся также къ котегоріи savants.

Изъ всего вышесказаннаго мы въ правѣ сдѣлать заключеніе, что организація эта, въ отношеніи сравнительнаго участія въ ней различныхъ общественныхъ классовъ, не смотря на лежащую въ ея основаніи всеобщую подачу голосовъ, далеко отступаетъ отъ теоретическихъ требованій. Представительство отдѣльныхъ общественныхъ классовъ въ департаментскомъ самоуправленіи оказывается крайне неравномѣрнымъ. Наиболѣе выгодное положеніе въ этой организаціи занимаютъ лица, принадлежащія къ классу свободныхъ профессій. Генеральные совѣты въ большей своей части состоятъ изъ представителей администраціи, правосудія, науки, литературы, искусства и техническихъ знаній. Представители недвижимой собственности занимаютъ слѣдующее мѣсто, хотя по своей численности далеко уступаютъ первой группѣ. Представительство промышленнаго, торговаго и военнаго классовъ въ высшей степени незначительно, самое послѣднее мѣсто занимаютъ представители земледѣльческаго класса, гдѣ одинъ генеральный совѣтникъ изъ среды этого класса приходится, какъ мы видѣли, на 113349 человѣкъ ([1]).

Сравнительно съ непосредственно предшествовавшими историческими формами провинціальнаго самоуправленія, разсмотрѣнная нами форма организаціи департаментскаго самоуправленія представляетъ все же значительный шагъ впередъ. Въ предшествовавшія эпохи, представительство въ провинціальныхъ собраніяхъ покоилось, какъ мы видѣли, на сословныхъ началахъ, будучи составлено изъ депутатовъ трехъ сословій—духовенства, дворянства и третьяго сословія. При этомъ выборъ депутатовъ не былъ дѣломъ свободнымъ, но законъ обусловливалъ его обыкновенно или знатностью рода, или владѣніемъ, а часто и прямо указывалъ лицъ, которые должны были участвовать въ провинціальныхъ собраніяхъ; результатомъ этого было то, что собранія носили аристократическій характеръ. Въ настоящее время закономъ установлена, какъ мы видѣли, вполнѣ свободная

([1]) Отношеніе это значительно улучшится, если мы къ категоріи генеральныхъ совѣтниковъ изъ среды земледѣльческаго класса присоединимъ часть генеральныхъ совѣтниковъ—мэровъ, Послѣдніе, какъ администраторы, отнесены нами однако, къ группѣ свободныхъ профессій.

система выборовъ, чуждая какихъ бы то нибыло сословныхъ разграниченій. Государство дало всѣмъ гражданамъ одинаковое право участія въ департаментскомъ самоуправленіи, ставя лишь тѣ условія и ограниченія, которыя вызываются требованіями цѣлесообразности, таковы условія возраста, пользованія гражданскими и политическими правами, ограниченіе права участія въ самоуправленіи нѣкоторыхъ разрядовъ чиновниковъ и проч. Если, слѣдовательно, въ настоящее время мы видимъ тотъ или другой составъ генеральныхъ совѣтовъ, то онъ обусловливается уже, по преимуществу, вліяніями соціальнаго характера, воззрѣніями и чувствали самого общества, отношеніями между соціальными группами. Опредѣленный нами за десятилѣтіе характеръ состава генеральныхъ совѣтовъ во Франціи показываетъ, что въ сферѣ департаментскаго самоуправленія современное французское общество проникнуто достаточнымъ уваженіемъ и довѣріемъ къ представителямъ умственнаго труда, ввѣряя, по преимуществу, имъ заботу о мѣстныхъ интересахъ департаментовъ. Выясненное нами преобладаніе представителей свободныхъ профессій въ составѣ генеральныхъ совѣтовъ Франціи не можетъ быть объяснено какой либо случайностью; противъ такого объясненія говоритъ во первыхъ, принятый нами для изслѣдованія десятилѣтній періодъ, при чемъ нельзя упускать изъ виду установленнаго закономъ правила, что черезъ каждые три года половина членовъ каждаго генеральнаго совѣта должна возобновляться, во вторыхъ, противъ этого говоритъ то обстоятельство, что указанное нами преобладаніе представителей свободныхъ профессій обнаруживается по всѣмъ 87 генеральнымъ совѣтамъ Франціи въ отдѣльности, что̀ съ достаточной ясностью видно изъ приложенной нами таблицы. Съ другой стороны, вышеизложенный характеръ состава генеральныхъ совѣтовъ обнаруживаетъ другое весьма замѣчательное явленіе, заключающееся въ томъ, что сила и вліяніе капитала не играютъ въ сферѣ организаціи департаментскаго самоуправленія хотя сколько нибудь значительной роли, такъ какъ представители промышленности и торговли остаются въ генеральныхъ совѣтахъ въ ничтожномъ меньшинствѣ. Между тѣмъ, нельзя здѣсь не припомнить, что генеральные совѣты ведутъ департаментское хозяйство и рѣшаютъ собственной властью многіе вопросы, которыми весьма ощутительно задѣваются

денежные интересы. Указанное явленіе обращаетъ на себя вниманіе, въ особенности, потому, что во многихъ другихъ государствахъ мы встрѣчаемъ нѣчто какъ-разъ обратное. Объяснить это явленіе можно совокупнымъ дѣйствіемъ двухъ причинъ: во первыхъ, недостаточностью силъ промышленнаго и торговаго классовъ, чтобы въ сферѣ департаментскаго самоуправленія, при существующей нынѣ во Франціи всеобщей подачѣ голосовъ и безъ поддержки со стороны государства, поднять свое вліяніе; во вторыхъ, сознаніемъ со стороны большинства населенія, что обладаніе капиталомъ само по себѣ вовсе не служитъ гарантіей правильнаго и разумнаго веденія департаментскаго хозяйства и вообще завѣдыванія департаментскими дѣлами. Однако, обладаніе недвижимой собственностью оказываетъ и здѣсь значительное вліяніе, обнаружившееся въ томъ, что представители недвижимой собственности—proprietaires—занимаютъ въ генеральныхъ совѣтахъ, по своей численности, первое мѣсто послѣ представителей свободныхъ профессій. Но, во всякомъ случаѣ, вліяніе этой соціальной группы въ сферѣ департаментскаго самоуправленія во Франціи далеко не такъ велико, какъ во многихъ другихъ государствахъ, гдѣ представители крупнаго землевладѣнія, помимо своего исторически сложившагося значенія, находятъ еще поддержку со стороны государства. Что касается самой многочисленной группы представителей земледѣльческаго труда, то она находится въ наименѣе выгодномъ положеніи, давая изъ своей среды лишь сравнительно ничтожное число генеральныхъ совѣтниковъ, если не считать здѣсь тѣхъ изъ нихъ, которые состоятъ въ званіи мэровъ. Это значитъ, что сельское населеніе—самое многочисленное по количеству членовъ и могущее, слѣдовательно, при всеобщей подачѣ голосовъ, выбирать изъ своей среды цѣлую массу депутатовъ въ генеральные совѣты—предпочитаетъ выбирать для этой цѣли лицъ изъ среды другихъ общественныхъ сферъ. Мы не можемъ здѣсь кстати не упомянуть о томъ, что характеръ организаціи французскихъ генеральныхъ совѣтовъ доказываетъ между прочимъ неосновательность опасеній, что, при свободной и всеобщей системѣ выборовъ, организація представительныхъ учрежденій въ сферѣ самоуправленія должна принять демократическій характеръ. Мы видимъ, что, по крайней мѣрѣ, во Франціи это не такъ. Сельское населеніе

въ дѣлѣ департаментскаго самоуправленія уступаетъ свое мѣсто другимъ общественнымъ классамъ, болѣе образованнымъ и вообще болѣе удовлетворяющимъ тѣмъ условіямъ, которыя необходимы для разумнаго веденія департаментскаго хозяйства и удовлетворенія общихъ интересовъ и потребностей департаментскаго населенія.

Затѣмъ, характеристической чертой современной организаціи департаментскаго самоуправленія во Франціи является весьма разнохарактерный составъ генеральныхъ совѣтовъ. Если различныя соціальныя группы представлены въ нихъ крайне не равномѣрно, то все же каждая изъ этихъ группъ, въ большей или меньшей степени, участвуетъ въ самоуправленіи. Мы видѣли, что генеральные совѣты составлены изъ представителей классовъ—земледѣльческаго, промышленнаго, торговаго, военнаго, духовнаго, представителей недвижимой собственности, высшей аристократіи, администраціи, суда, науки литературы, искусства и представителей разнаго рода техническихъ знаній. Этимъ генеральные совѣты Франціи значительно отличаются съ одной стороны отъ прежнихъ провинціальныхъ собраній, съ другой отъ органовъ земскаго самоуправленія во многихъ другихъ государствахъ, въ особенности же въ тѣхъ, гдѣ участіе въ самоуправленіи обусловливается земельнымъ и другимъ имущественнымъ цензомъ.

Таковъ результатъ вліянія соціальныхъ отношеній во Франціи въ сферѣ организаціи департаментскаго самоуправленія.

Что касается вліянія фактора историческаго, то оно обнаруживается здѣсь въ меньшей степени, нежели во многихъ другихъ государствахъ. Но все же утверждать, что факторъ историческій не играетъ здѣсь уже ни какой роли было бы несправедливо. Во первыхъ, департаментская организація возникла еще въ концѣ прошлаго вѣка и съ тѣхъ поръ департаментское самоуправленіе успѣло претерпѣть весьма значительныя модификаціи, находившіяся въ зависимости отъ измѣненій, происходившихъ въ самомъ политическомъ строѣ Франціи. Во вторыхъ, хотя прежніе союзы самоуправленія—провинціи и были уничтожены, все же никакъ нельзя сказать, чтобы между ними и вновь установленными департаментами не осталось ни какой связи. Существующее мнѣніе, что департаменты суть исключитель-

но административныя подраздѣленія, т. е. подраздѣленія произведенныя искусственно, слѣдуетъ принимать съ большой осторожностью и, во всякомъ случаѣ, не придавать ему безусловнаго значенія. Многіе департаменты являются прежними провинціями только что съ другими названіями; таковы, напримѣръ, департаменты—Charente, Indre—et—Loire, Nièvre, Lot, Aveyron, Allier, Dordogne, Ain, Pyrénées Orientales; соотвѣтствующими имъ провинціями были—Angoumois, Touraine, Nivernais, Quercy, Rouergue, Bourbonnais, Périgord, Bresse, Roussillon. Правда, мелкія провинціи были соединяемы въ одинъ департаментъ; напротивъ, крупныя—раздѣляемы на нѣсколько отдѣльныхъ департаментовъ, но при этомъ старались по возможности сохранить прежнія границы (¹). De Lavergne прямо даже заявляетъ, что почти всѣ провинціи получили подраздѣленія, соотвѣтствующія историческимъ и естественнымъ условіямъ (²). Такимъ образомъ, и въ современномъ департаментскомъ самоуправленіи, обусловливаемомъ, какъ вообще и всякое мѣстное самоуправленіе, личнымъ и территоріальнымъ элементами, мы находимъ историческія основанія и, слѣдовательно, историческій факторъ и здѣсь не потерялъ своего значенія.

Проводя, въ заключеніе нашего изслѣдованія, общую параллель между организаціей земскаго самоуправленія во Франціи и Пруссіи, разсматриваемой съ точки зрѣнія участія въ ней различныхъ общественныхъ классовъ, мы приходимъ къ выводу, что въ основаніи той и другой организаціи лежатъ различныя начала и что поэтому обѣ онѣ должны быть причислены къ различнымъ типамъ. До конца прошлаго вѣка организація земскаго самоуправленія въ Пруссіи имѣла много общаго съ организаціей французскаго самоуправленія; та и другая покоились на сословномъ началѣ, въ той и другой первенствующее значеніе принадлежало родовой землевладѣльческой аристократіи. Съ конца прошлаго вѣка французское земское самоуправленіе, въ отношеніи участія въ немъ различныхъ общественныхъ классовъ, освобождается отъ вліянія сословнаго начала и, въ

(¹) *Ferron.* Institutions municipales et provinciales comparées. 1884. p. 33 et suiv.

(²) *De Lavergne.* Assemblées provinciales. 1879. Préface.

силу измѣненій въ общемъ политическомъ и соціальномъ строѣ, присваиваетъ себѣ ту форму, при которой всѣ общественные классы одинаково призываются къ участію въ мѣстномъ самоуправленіи. Напротивъ, земское самоуправленіе въ Пруссіи еще въ значительной степени продолжаетъ существовать на старыхъ сословныхъ началахъ, только что эти послѣднія, подъ вліяніемъ требованій новаго политическаго строя, значительно измѣнились, въ смыслѣ ослабленія привиллегированнаго положенія въ самоуправленіи родоваго землевладѣльческаго элемента и въ смыслѣ допущенія, сравнительно съ прежнимъ временемъ, болѣе широкаго участія въ самоуправленіи другихъ общественныхъ классовъ. Если ранѣе все вліяніе въ дѣлѣ окружнаго самоуправленія принадлежало представителямъ дворянскаго крупнаго землевладѣнія (Rittergutsbesitzer), то въ теченіи настоящаго столѣтія, и, въ особенности, благодаря закону 1872 года, нѣкоторое значеніе пріобрѣли представители капитала и землевладѣнія вообще. Такимъ образомъ, если въ настоящее время принадлежность къ тому или другому сословію не оказываетъ уже вліянія на мѣру участія въ окружномъ самоуправленіи, то эта мѣра обусловливается все же земельнымъ и другимъ имущественнымъ цензомъ, благодаря чему фактически организація окружнаго самоуправленія еще въ значительной степени сохраняетъ свои прежнія сословныя основы. Обращая вниманіе на тѣ факторы, которые въ настоящее время обусловливаютъ характеръ организаціи земскаго самоуправленія во Франціи и Пруссіи, мы должны придти къ заключенію, что во Франціи первенствующую роль играетъ факторъ соціальный, факторы же политическій и историческій имѣютъ второстепенное значеніе; напротивъ, въ Пруссіи главная роль принадлежитъ именно этимъ послѣднимъ факторамъ, вліяніе же фактора соціальнаго отступаетъ на задній планъ.

ПРИЛОЖЕНІЯ.

Таблица, показывающая количество населенія и число

шести восточныхъ провинцій

Provinzen. Regierungsbezirke. Kreise.		Число гражданскаго населенія и количество окружныхъ депутатовъ въ 1869 году по проэкту Kreisordnung'a 1869 г.	
		Число населенія.	Число депутатовъ.
	Pr. Ostpreussen.		
I.	*Regierungsbezirk Königsberg.*		
1	Memel.	55,920	31
2	Fischhausen.	46,388	33
3	Königsberg.	48,739	39
4	Libau.	50,440	33
5	Wehlau.	48,999	32
6	Gerdauen.	38,089	31
7	Rastenburg.	42,260	34
8	Friedland.	43,872	32
9	Eylau.	55,844	34
10	Heiligenbeil.	45,024	31
11	Braunsberg.	51,810	31
12	Heilsberg.	53,264	31
13	Rössel.	47,337	29
14	Allensstein.	52,623	24
15	Ortelsburg.	60,461	29
16	Neudenburg.	50,328	31
17	Osterode.	61,799	33
18	Mohrungen.	56,224	35
19	Pr. Holland.	44,122	32
20	St. Kr. Königsberg. . . .	—	—

окружныхъ депутатовъ по отдѣльнымъ округамъ Пруссіи за 1869, 1872 и 1880 годы.

Число окружныхъ депутатовъ съ распредѣленіемъ ихъ по группамъ на основаніи закона 1872 года.				Число городскаго населенія.	Число гражданскаго населенія округовъ по послѣдней переписи 1880 г. и число окружныхъ депутатовъ.	
Общее число депутатовъ	Города.	Сельскія общины.	Крупные землевладѣльцы.	1872 годъ.	Число населенія.	Число депутатовъ.
			. . .			
			. . .			
			. . .			
			. . .			
			. . .			
			. . .			
			. . .			
			. . .			
			. . .			
31	10	10½	$10^{1}/_{1}$	18,542	59,153	31
29	4	12½	12½	5,775	52,597	30
29	—	14½	14½	–	53,118	30
30	3	13½	—	4.350	52,845	30
29	6	11½	11½	10.960	49,769	29
27	4	11½	11½	5,610	37,513	27
28	6	11	11	9,220	44.043	28
28	9	9½	9½	13,474	45,697	29
31	5	13	13	8,575	56,438	31
29	4	12½	12½	6,420	46,169	29
30	12	9	9	21,068	53,940	30
30	6	12	—	9,831	55,701	31
29	8	10½	10½	21,931	52,454	30
30	5	12½	—	9,299	62,233	32
32	3	14½	$14^{1}/^{2}$	6,258	67,096	33
30	4	13	13	6,298	53,371	30
32	5	13½	13½	10,524	67,468	33
31	5	13	13	9,000	56,811	31
28	4	12	12	6,941	45,327	29
—	—	—	—	—	134,470	—

	Provinzen. Regierungsbezirke, Kreise.	Число гражданскаго населенія и количество окружныхъ депутатовъ въ 1869 году по проэкту Kreisordnung'a 1869 г.	
		Число населенія.	Число депутатовъ.
II.	*Reg. B. Gumbinnen.*		
1	Heydekrug.	38,528	21
2	Niederung.	51,828	32
3	Tilsit.	63,133	32
4	Ragnit.	53,418	32
5	Pillkallen.	45,631	30
6	Stallupönen.	44,431	29
7	Gumbinnen.	46,703	30
8	Isterburg, ...	65,688	37
9	Darkehmen.	36,992	29
10	Augerburg.	38,720	29
11	Goldap.	43,979	27
12	Olezko.	39,568	28
13	Lyck.	45,461	24
14	Lotzen.	38,394	24
15	Sensburg, ...	46,201	30
16	Johannigsburg.	43,383	24
	Pr. West-Preussen.		
I.	*Reg. B. Danzig.*		
1	Elbing.	64,725	34
2	Marienburg.	59,030	31
3	Danzig. , ...	74,687	40
4	Stargardt. . , ...	67,249	38
5	Berent.	43,024	29
6	Carthaus.	55,892	33
7	Neustadt.	60,197	35
8	St. Kr. Elbing.	—	—
9	St. K. Danzig.	—	—

Число окружныхъ депутатовъ съ распредѣленіемъ ихъ по группамъ на основаніи закона 1872 года.				Число городскаго населенія.	Число гражданскаго населенія округовъ по послѣдней переписи 1880 г. и число окружныхъ депутатовъ.	
Общее число депутатовъ.	Города.	Сельскія общины.	Крупные землевладѣльцы.	1872 годъ.	Число населенія.	Число депутатовъ.
27	—	13½	13½	—	42,231	28
30	—	15	15	—	55,288	31
32	10	11	11	18,892	67,686	33
30	2	14	14	3,469	54,388	30
29	2	13½	13½	3,623	46,070	29
28	2	13	13	3,682	46,075	29
29	5	12	12	8,269	46,946	29
33	7	13	13	13,352	71,000	34
27	2	12½	12½	3,070	36,231	27
27	3	12	12	4,183	38,485	27
28	3	12½	12½	4,582	44,276	29
27	3	12	12	4,219	40,476	28
29	3	13	13	5,363	51,165	30
27	14	11½	11½	5,818	40,659	28
29	3	13	13	5,296	48,607	29
28	4	12	12	5,833	46,018	29
32	15	8½	8½	30,368	37,311	27
31	5	13	13	9,929	59,804	31
34	—	17	17	—	80,017	36
33	6	13½	13½	12,154	76,870	35
28	4	12	12	6,764	46,316	29
31	—	15½	15½	—	59,254	31
32	3	14½	14½	5,993	64,681	32
—	—	—	—	—	35,534	—
—	—	—	—	—	102,170	—

Provinzen. Regierungsbezirke. Kreise.		Число гражданскаго населенія и количество окружныхъ депутатовъ въ 1869 году по проэкту Kreisordnung'a 1869 г.	
		Число населенія.	Число депутатовъ.
II.	*Reg. B. Marienwerder.*		
1	Stuhm.	40,455	32
2	Marienwerder.	66,059	39
3	Rosenburg.	50,332	38
4	Lobau.	47,844	30
5	Strassburg.	61,743	35
6	Thorn.	62,779	38
7	Graudenz.	56,009	34
8	Kulm	52,387	37
9	Schwetz.	71,125	37
10	Tuchel.	—	—
11	Conitz.	67,938	35
12	Schlochau.	59,465	33
13	Flatow.	61,126	35
14	D. Krone.	63,762	36
	Pr Brandenburg.		
I.	*Reg. B. Potsdam.*		
1	Prenzlau.	54,058	40
2	Templin.	46,211	35
3	Angermünde.	63,904	43
4	Ob. Barnim.	71,133	45
5	Nid. Barnim.	83,265	42
6	Teltow.	94,437	40
7	Beeskow-Storkow.	45,586	31
8	Juterborgt Luckenwalde. . .	83,265	42
9	Zauch-Belzig.	67,098	40
10	O. Hafelland.	65,557	37

Число окружныхъ депутатовъ съ распредѣленіемъ ихъ по группамъ на основаніи закона 1872 года.				Число городскаго населенія.	Число гражданскаго населенія округовъ по послѣдней переписи 1880 г. и число окружныхъ депутатовъ.	
Общее число депутатовъ.	Города.	Сельскія общины.	Крупные землевладѣльцы.	1872 годъ.	Число населенія.	Число депутатовъ.
28	4	12	12	5,356	39,688	27
33	6	13½	13½	12,896	65,640	33
30	8	11	11	13,821	49,949	29
29	4	12½	12½	6,922	53,826	30
32	6	13	13	19,976	69,882	33
32	8	12	12	16,203	79,267	35
31	9	11	11	16,735	60,777	32
30	7	11½	11½	13,390	56,677	31
34	4	15	15	8,762	76,907	35
—	—	—	—	—	27,951	25
33	4	14½	14½	8,877	48,764	29
31	6	12½	12½	11,659	66,972	33
32	6	13	13	12,336	67,719	33
32	9	11½	11½	17,236	67,040	33
30	11	9½	9½	20,291	55,012	31
29	6	11½	11½	9,539	45,541	29
32	12	10	10	23,064	66,894	33
34	14	10	10	28,879	78,723	35
36	6	15	15	13,641	126,953	42
38	11	13½	13½	28,107	135,621	45
29	5	12	12	7,202	43,684	28
31	13	9	9	25,475	63,061	32
33	9	12	12	17,771	72,372	34
33	13	10	10	26,610	83,826	36

Provinzen. Regierungsbezirke. Kreise.		Число гражданскаго населенія и количество окружныхъ депутатовъ въ 1869 году по проэкту Kreisordnung'a 1869 г.	
		Число населенія.	Число депутатовъ.
11	W. Hafelland.	69,953	39
12	N. Ruppin.	75,285	43
13	O. Prignitz.	70,708	39
14	W. Prignitz..	72,394	44
15	St. Kr. Branderburg. . . .	—	—
16	St. Kr. Potsdam.	—	—
17	St. Kr. Scharlotenburg. . .	—	—
II.	*Reg. B. Frankfurt.*		
1	Königsberg. i №.	89,176	49
2	Soldin.	47,529	39
3	Arnswalde.	42,559	33
4	Friedeberg.	55,104	39
5	Landesberg.	77,041	43
6	Lebus.	93,017	47
7	W. Sternberg.	91,763	42
8	O. Sternberg.	—	—
9	Z. Schwibus.	48,426	31
10	Krossen.	59,284	33
11	Guben.	58,923	34
12	Lubben	33,627	24
13	Luckau.	60,447	38
14	Calau.	48,127	31
15	Cottbus.	62,923	33
16	Sorau.	81,852	38
17	Spremberg.	21,370	24
18	St. Kr. Frankfurt.	—	—

Число окружныхъ депутатовъ съ распредѣленіемъ ихъ по группамъ на основаніи закона 1872 года.				Число городскаго населенія.	Число гражданскаго населенія округовъ по послѣдней переписи 1880 г. и число окружныхъ депутатовъ.	
Общее число депутатовъ	Города.	Сельскія общины	Крупные землевладѣльцы.	1872 годъ.	Число населенія.	Число депутатовъ.
33	17	8	8	37,010	52,816	30
35	11	12	12	24,203	76,604	35
34	9	12½	12½	19,330	67,518	33
34	11	11½	11½	24,701	71,754	34
—	—	—	—	—	42,144	—
—	—	—	—	—	27,219	—
—	—	—	—	—	30,282	—
37	12	12½	12½	29,799	95,833	39
29	10	9½	9½	15,760	48,814	29
28	8	10	10	12.448	43,823	28
31	8	11½	11½	13,963	57,862	31
35	8	13½	13½	17.392	85,286	37
38	9	14½	14½	21,265	94,803	38
38	11	13½	13½	25,576	45,564	29
—	—	—	—	—	50,755	30
29	10	9½	9½	16,068	49,897	29
31	9	11	11	16,845	61,596	32
31	11	10	10	21,059	67,468	33
26	6	10	10	7,563	34,066	26
32	10	11	11	18,900	62,772	32
29	6	11½	11½	10,768	52,772	30
32	9	11½	11½	15,836	74,044	34
36	10	13	13	23,783	95,479	39
25	8	8½	½	8,715	25,494	25
—	—	—			48,347	—
						19

Provinzen. Regierungsbezirke. Kreise.		Число гражданскаго населенія и количество окружныхъ депутатовъ въ 1869 году по проэкту Kreisordnung'a 1869 г.	
		Число населенія.	Число депутатовъ.
	Pr. Pommern.		
I.	*Reg. B. Stettin.*		
1	Demmin.	47,464	38
2	Anklam.	30,777	35
3	Usedow-Wolin.	41,535	29
4	Uckermunde.	43,221	26
5	Raudow.	87,253	43
6	Greifenhagen.	53,790	31
7	Pyriz.	42,776	33
8	Saatzig.	62,989	34
9	Naugard.	56,593	34
10	Kammin.	43,790	31
11	Greifenberg.	37,566	31
12	Regenwalde.	48,121	36
13	St. Kr. Stettin.	—	—
II.	*Reg. B. Cösslin*		
1	Schwivelbein.	19,586	25
2	Dramburg.	36,912	30
3	Neu-Stettin.	72,522	40
4	Belgard.	43,019	29
5	Cölberg-Cörlin.		. .
6	Cöslin.	109,713	45
7	Bublitz.		. .
8	Schlawe.	78,733	41
9	Rummelsburg.	32,097	26
10	Stolp.	89,719	41
11	Laccenburg.	42,955	29
12	Bütow.	24,793	25

Число окружныхъ депутатовъ съ распредѣленіемъ ихъ по группамъ на основаніи закона 1872 года.				Число городскаго населенія.	Число гражданскаго населенія округовъ по послѣдней переписи 1880 г. и число окружныхъ депутатовъ.	
Общее число депутатовъ	Города.	Сельскія общины.	Крупные землевладѣльцы.	1872 годъ.	Число населенія.	Число депутатовъ.
29	9	10	10	14,236	47,742	29
26	8	9	9	11,450	31,439	26
28	9	9 1/2	9 1/2	13,068	48,162	29
28	9	9 1/2	9 1/2	13,525	48,079	29
37	6	15 1/2	15 1/2	14,863	108,396	40
30	7	11 1/2	11 1/2	12,725	55,032	31
28	5	11 1/2	11 1/2	6,984	45,054	29
32	12	10	10	24,074	67,200	33
31	9	11	11	17,237	57,099	31
28	3	12 1/2	12 1/2	5,241	45,634	29
27	9	9	9	11,906	37,273	27
29	8	10 1/2	10 1/2	12,664	48,748	29
—	—	—	—	—	87,349	—
25	7	9	9	5,481	19,983	25
27	9	9	9	12,143	37,216	27
34	7	13 1/2	13 1/2	14,779	77,925	35
28	6	11	11	9,743	47,277	29
. . .	.	. .	. .		50,298	30
40	11	14 1/2	14 1/2	30,269	45,660	29
. . .	.	. .	. .		21,862	25
35	7	14	14	14,776	78,160	35
26	4	11	11	4,683	34,786	26
37	6	15 1/2	15 1/2	14,374	99,768	39
28	5	11 1/2	11 1/2	8,377	41,526	29
25	5	10	10	4,690	24,926	25

Provinzen. Regierungsbezirke, Kreise.		Число гражданскаго населенія и количество окружныхъ депутатовъ въ 1869 году по проэкту Kreisordnung'a 1869 г.	
		Число населенія.	Число депутатовъ.
III.	*Reg. B. Stralsund.*		
1	Rügen.	47,018	32
2	Franzburg.	71,900	45
3	Greifswald.	54,986	40
4	Grimmen.	38,922	34
5	St. Kr. Stralsund.	—	—
	Pr. Schlesien.		
I.	*Reg. B. Breslau.*		
1	Namslau.	35,982	31
2	Wartenberg.	51,165	33
3	Oels.	62,112	38
4	Trebnitz.	52,568	33
5	Militsch.	55,425	36
6	Guhrau.	37,477	31
7	Steinau.	24,431	26
8	Wohlau.	49,524	33
9	Neumarkt.	56,387	35
10	Breslau.	78,674	47
11	Ohlau.	53,192	35
12	Brieg.	53,058	33
13	Strehlen.	32,112	30
14	Nimptsch.	29,519	27
15	Münsterberg.	33,039	28
16	Fraukenstein.	49,822	33
17	Reichenbach.	63,838	35
18	Schweidnitz.	77,014	45
19	Strigau.	34,603	32

Число окружныхъ депутатовъ съ распредѣленіемъ ихъ по группамъ на основаніи закона 1872 года.				Число городскаго населенія.	Число гражданскаго населенія округовъ по послѣдней переписи 1880 г. и число окружныхъ депутатовъ	
Общее число депутатовъ.	Города.	Сельскія общины.	Крупные землевладѣльцы.	1872 годъ.	Число населенія.	Число депутатовъ.
29	3	13	13	5,609	46,097	29
34	17	8½	8½	37,142	43,758	28
30	15	7½	7½	27,701	59,006	31
27	7	10	10	10,408	37,103	27
—	—	—	—	—	27,920	—
27	4	11½	11½	5,851	37,781	27
30	4	13	13	6,174	51,461	30
32	6	13	13	12,410	67,185	33
30	3	13½	13½	5,218	52,515	30
31	5	13	13	8,738	54,416	30
27	5	11	11	6,833	36,399	27
25	6	9½	9½	5,816	24,491	25
29	4	12½	12½	6,873	47,681	29
31	4	13½	13½	7,806	57,675	31
35	—	17½	17½	—	77,879	35
30	5	12½	12½	8,513	56,769	31
31	9	10½	10½	15,511	58,229	31
26	4	11	11	5,248	36,669	27
25	2	11½	11½	2,151	31,590	26
26	4	11	11	5,118	33,301	26
29	7	11	11	11,708	50,713	30
32	3	14½	14½	6,323	68,007	33
35	10	12½	12½	22,213	90,041	37
26	6	10	10	8,454	39,731	27

Provinzen. Regierungsbezirke. Kreise.		Число гражданскаго населенія и количество окружныхъ депутатовъ въ 1869 году по проэкту Kreisordnung'a 1869 г.	
		Число населенія.	Число депутатовъ.
20	Waldenburg.	89,552	39
21	Glatz.	58,334	36
22	Neurode.	47,775	27
23	Habelschwerdt.	58,293	29
24	St. Kr. Breslau.	—	—
II.	*Reg. B. Liegnitz.*		
1	Grünberg.	50,857	36
2	Freistadt.	51,456	35
3	Sagau.	54,627	31
4	Sprottau.	33,988	29
5	Glogau.	71,635	41
6	Lüben.	32,788	27
7	Bunzlau.	58,928	36
8	Goldenberg-Haynau.	50,020	34
9	Liegnitz.	67,841	43
10	Jauer.	33,374	33
11	Schönau.	27,029	26
12	Bolkenhain.	32,669	29
13	Landeshut.	43,560	25
14	Hirschberg.	61,189	32
15	Löwenberg.	68,669	37
16	Laubau.	64,796	33
17	Gorlitz.	82,297	38
18	Rothenburg.	52,023	33
19	Hoyerswerda.	31,767	29
20	St. Kr. Liegnitz.	—	—
21	St. Kr Görlitz.	—	—

Число окружныхъ депутатовъ съ распредѣленіемъ ихъ по группамъ на основаніи закона 1872 года.				Число городскаго населенія.	Число гражданскаго населенія округовъ по послѣдней переписи 1880 г. и число окружныхъ депутатовъ.	
Общее число депутатовъ.	Города.	Сельскія общины.	Крупные землевладѣльцы.	1872 годъ.	Число населенія.	Число депутатовъ.
37	6	15½	15½	14,418	112,330	41
31	8	11½	11½	14,242	62,762	32
28	5	11½	11½	7,996	51,353	30
30	5	12½	12½	9,054	62,359	32
—	—	—	—	—	268,320	—
30	7	11½	11½	12,599	51,923	30
30	8	11	11	14,373	50,770	30
30	7	11½	11½	11,964	56,647	31
26	5	10½	10½	7,153	34,538	26
34	8	13	13	16,276	72,134	34
26	3	11½	11½	4,037	33,392	26
31	6	12½	12½	10,469	59,340	31
30	7	11½	11½	11,335	49.113	29
33	10	11½	11½	20,067	44,438	28
26	7	9½	9½	9,182	34,115	26
25	2	11½	11½	2,092	25,516	25
26	3	11½	11½	3,466	32,211	26
28	7	10½	10½	10,650	49,105	29
32	7	12½	12½	13,573	67,222	33
33	6	13½	13½	13,040	64,567	32
32	7	12½	12½	13,152	67,288	33
36	16	10	10	37,246	51,421	30
30	3	13½	13½	4,414	51,216	30
26	5	10½	10½	6,568	32,882	26
—	—	—	—	—	35,964	—
—	—	—	—	—	49,091	—

Provinzen. Regierungsbezirke. Kreise.		Число гражданскаго населенія и количество окружныхъ депутатовъ въ 1869 году по проэкту Kreisordnung'a 1869 г.	
		Число населенія.	Число депутатовъ.
III.	*Reg. B. Oppeln.*		
1	Kreuzburg.	40,568	34
2	Rosenberg.	46,300	32
3	Oppeln.	98,875	33
4	Gross-Strehlitz	59,738	34
5	Lublinitz.	44,906	29
6	Tost-Gleiwitz	81,236	42
7	Jarnowitz.	—	—
8	Beutheu.	192,231	54
9	Zabrze.	—	—
10	Kattowitz.	—	—
11	Pless.	84,364	35
12	Rybnuk.	70,879	39
13	Ratibor.	110,177	47
14	Kosel.	62,183	34
15	Leobschütz.	80,581	40
16	Neustadt.	83,927	39
17	Falkenberg.	39,924	29
18	Neisse.	87,661	42
19	Grottkau.	42,230	32
	Pr. Sachsen.		
I.	*Reg. B Magdeburg.*		
1	Osterburg.	45.705	32
2	Salzwedel.	49,281	30
3	Gardelegen.	49,256	30
4	Stendal.	46,828	32

Число окружныхъ депутатовъ съ распредѣленіемъ ихъ по группамъ на основаніи закона 1872 года.				Число городскаго населенія.	Число гражданскаго населенія округовъ по послѣдней переписи 1880 г. и число окружныхъ депутатовъ.	
Общее число депутатовъ	Города.	Сельскія общины.	Крупные землевладѣльцы.	1872 годъ.	Число населенія.	Число депутатовъ.
28	6	11	11	8,767	43,384	28
29	3	13	13	4,539	46,836	29
39	5	17	17	13,511	110,249	41
31	4	13½	13½	7,515	63,998	32
28	3	12½	12½	4,828	43,426	28
36	8	14	14	18,277	92,343	38
—	—	—	—	—	44,180	28
48	8	20	20	32,201	113,587	41
—	—	—	—	—	50,987	30
—	—	—	—	—	96,394	39
36	3	16½	16½	8,188	95,750	39
34	5	14½	14½	9,715	78,897	35
41	6	17½	17½	16,420	125,589	42
32	2	15	15	3,027	67,337	33
36	7	14½	14½	15,334	86,358	37
36	7	14½	14½	15,965	92,828	38
27	2	12½	12½	2,764	40,085	28
—	—	—	—	23,111	94,690	38
28	5	11½	11½	7,475	45,156	29
29	7	11	11	11,586	45,133	29
29	5	12	12	9,276	50,028	30
29	6	11½	11½	10,522	50,768	30
29	11	9	9	17,186	54,342	30

	Provinzen. Regierungsbezirke, Kreise.	Число гражданскаго населенія и количество окружныхъ депутатовъ въ 1869 году по проэкту Kreisordnung'a 1869 г.	
		Число населенія.	Число депутатовъ.
5	Jerichow I.	64,075	39
6	Jerichow II.	53,290	32
7	Calbe.	71,860	42
8	Wanzleben.	63,359	38
9	Wolmirstedt.	43,063	31
10	Neuhaldensleben.	48,871	32
11	Oschersleben.	44,068	37
12	Aschersleben.	59,842	38
13	Halberstadt.	57,040	38
14	Wernigerode.	21,555	31
15	St. Kr. Magdeburg.. . . .	—	—
II.	*Reg. B. Merseburg.*		
1	Liebenwerda.	43,275	31
2	Torgau.	53,085	32
3	Schweinitz.	40,789	29
4	Wittenberg.	49,144	31
5	Bitterfeld.	48,322	34
6	Saalskreis.	59,354	37
7	Delitztsch.	57,774	36
8	Mausfeld I. G. K.	42,207	35
9	Seekreis Mausfeld.	62,886	42
10	Sangerhausen.	66,156	38
11	Eckartsberg.	39,639	34
12	Querfurt.	52,157	37
13	Merseburg.	62,875	40
14	Weissenfels.	62,757	34
15	Naumburg.	25,713	24
16	Zeitz.	39,786	29
17	St. Kr. Halle a. S.	—	—

Число окружныхъ депутатовъ съ распредѣленіемъ ихъ по группамъ на основаніи закона 1872 года.				Число городскаго населенія.	Число гражданскаго населенія округовъ по послѣдней переписи 1880 г. и число окружныхъ депутатовъ.	
Общее число депутатовъ	Города.	Сельскія общины.	Крупные землевладѣльцы.	1872 годъ.	Число населенія.	Число депутатовъ.
32	12	10	10	24,122	63,739	32
30	4	13	13	7,474	54,680	30
34	17	8½	8½	35,137	84,510	36
32	6	13	13	12,219	84,267	34
29	2	13½	13½	3,985	50,713	30
29	3	13	13	5,279	54,263	30
28	11	8½	8½	17,737	49,883	29
31	15	8	8	33,441	88,934	33
31	15	8	8	34,095	65,156	33
—	—	—	—	—	25,007	25
—	—	—	—	—	130,584	—
28	7	10½	10½	11,204	46,703	29
30	9	10½	10½	15,882	52,710	30
28	9	9½	9½	12,606	41,876	28
29	12	8½	8½	19,764	51,267	30
29	10	9½	9½	17,055	51,682	30
31	6	12½	12½	11,008	70,447	34
31	10	10½	10½	19,554	58,654	31
30	9	10½	10½	11,265	52,474	30
38	10	14	14	19,298	78,255	35
33	9	12	12	18,122	69,298	33
27	7	10	10	10,003	40,082	28
30	7	11½	11½	12,438	56,738	31
32	12	10	10	23,220	68,852	33
32	12	10	10	23,483	77,597	35
25	8	8½	8½	14,370	30,088	26
27	9	9	9	14,842	45,451	29
—	—	—	—	—	70,851	—

Provinzen. Regierungsbezirke. Kreise.		Число гражданскаго населенія и количество окружныхъ депутатовъ въ 1869 году по проэкту Kreisordnung'a 1869 г.	
		Число населенія.	Число депутатовъ.
III.	*Reg. B. Erfurt*		
1	Nordhausen.	62,162	33
2	Worbis.	41,553	26
3	Heiligenstaqt.	39,239	28
4	Mühlhausen.	48,449	30
5	Langensalza.	34,522	27
6	Weissensee.	37,242	27
7	Erfurt.	57,965	25
8	Ziegenruck.	14,841	20
9	Schleusingen.	37,568	19
10	St. Kr. Erfurt.	—	—
		11,421,351	7,023
	Населеніе окружныхъ городовъ. (Stadtkreisse).	—	—
	Населеніе округовъ за исключеніемъ населенія окружныхъ городовъ.	—	—
	Гражданское населеніе всѣхъ городовъ, за исключеніемъ окружныхъ.	—	—

Число окружныхъ депутатовъ съ распредѣленіемъ ихъ по группамъ на основаніи закона 1872 года.				Число городскаго населенія.	Число гражданскаго населенія округовъ по послѣдней переписи 1880 г. и число окружныхъ депутатовъ	
Общее число депутатовъ.	Города.	Сельскія общины.	Крупны землевладѣльцы.	1872 годъ.	Число населенія.	Число депутатовъ.
32	16	8	8	30,431	43,073	33
28	2	13	13	2,039	41,486	28
27	6	$10^{1}/_{2}$	$10^{1}/^{2}$	8,143	38,841	27
29	11	9	9	19,098	56,050	31
26	10	8	8	12,986	36,525	27
25	12	$6^{1}/_{2}$	$9^{1}/_{2}$	12,938	26,467	25
25	—	—	—	—	24,918	25
25	7	9	9	4,386	15,697	25
27	9	9	9	12,199	40,375	28
—	—	—	—	—	50,189	—
6,269	1,417	2,426	1,426	2,643,305	13,336,970	6,632
—	—	—	—	—	1,140,434	
—	—	—	—	—	12,196,536	
				По переписи 1880 года.		
—	—	—	—	2,945,348		

Приложеніе № 2.

Нѣкоторыя даннныя относительно засѣданій Kreistag'овъ и дѣлъ, подлежащихъ ихъ разсмотрѣнію въ округахъ Neu-Ruppin и Niederbarnim, въ провинціи Brandenburg.

Округъ Neu-Ruppin. (1882—1883 гг.). Въ 1882 году въ округѣ Neu-Ruppin было двѣ сессіи Kreistag'а. Первая состоялась 23 Января. Изъ восьми предметовъ, подлежавшихъ разсмотрѣнію Kreistag'а, семь заключались въ выборахъ членовъ различныхъ коммиссій и отдѣльныхъ должностныхъ лицъ и одинъ въ обсужденіи доклада Kreisausschuss'а относительно покупки сада. (Märkische Zeitung 1882. № 8). Вторая сессія Kreistag'а состоялась 24 Мая; разсмотрѣнію ея подлежали слѣдующія дѣла: 1) трои выборы; 2) утвержденіе окружнаго бюджета въ 203.555 Мк; 3) разсмотрѣніе доклада управы относительно пониженія добавочнаго процента окружныхъ земскихъ налоговъ; 4) утвержденіе для нѣкоторыхъ Gutsbezirk'овъ статутовъ, касающихся регулированія повинностей въ пользу бѣдныхъ; 5) разсмотрѣніе доклада управы относительно проведенія шоссе (Märkische Zeitung 1882. № 108). Въ 1883 году было также двѣ сессіи. Первая состоялась 27 Февраля. Предметы обсужденія заключались въ слѣдующемъ: 1) 13 выборовъ различныхъ должностныхъ лицъ; 2) провѣрка полномочій окружныхъ депутатовъ послѣ дополнительныхъ выборовъ; 3) замѣщеніе мѣстъ Amtsvorsteher'овъ и ихъ представителей; 4) разсмотрѣніе: а) отчетовъ окружной коммунальной кассы, в) отчета окружной страховой кассы; 5) установленіе статутовъ относительно регулированія повинностей въ пользу бѣдныхъ. (Märkische Zeitung 1883. № 39). Вторая сессія состоялась 23 Августа; въ ней обсуждались слѣдующіе вопросы: 1) 5 выборовъ; 2) утвержденіе окружнаго бюджета и другихъ частныхъ бюджетовъ; 3) два вопроса относительно устройства шоссе; 4) два о сберегательной кассѣ; 5) вопросъ объ устройствѣ станцій въ округѣ для Vagabunden; 6) объ Amtsvorsteher'ахъ; 7) о страховомъ вознагражденіи графа v. Bredow. (Märkische Zeitung 1883. № 189).

Округъ Niederbarnim. (1881—1883). Въ 1881 году въ округѣ Niederbarnim было двѣ сессіи Kreistag'а. Первая 30 Марта, вторая 15 Декабря. Въ первую сессію присутство-

вали 36 депутатовъ изъ 40. Предметами обсужденія были слѣдующія: 1) введеніе новыхъ членовъ; 2) утвержденіе бюджета и административнаго отчета; 3) выборы должностныхъ лицъ; 4) сложеніе долговъ; 5) вопросъ относительно Amtsbezirk'овъ и Amtsvorsteher'овъ. (Kreistagsbericht 1881 г. 30 Марта). Вторая сессія состоялась также при 36 членахъ. Предметами обсужденія были: 1) выборы; 2) пополненіе ревизіонной коммиссіи; 3) сложеніе долговъ; 4) принятіе отчетовъ ревизіонной коммисіи; 5) избраніе кандидатовъ на должность Amtsvorsteher'овъ; 6) ревизія Amtsbezirk'овъ и изданіе статутовъ для Amtsausschuss'овъ измѣненныхъ Amtsbezirk'овъ; 7) пути сообщенія (Amtliche Beilage zu № 34 des Niderbarnimschen Kreisblattes 1882). Въ 1882 году было также двѣ сессіи Kreistag'а: 30 Марта и 18 Декабря. Въ первую сессію разсматривались слѣдующія дѣла: 1) выборы членовъ Kreisausschuss'а; 2) пути сообщенія; 3) распредѣленіе Amtsbezirk'овъ; 4) увеличеніе фонда для благотворительныхъ заведеній; 5) утвержденіе бюджета; 6) выборы; 7) избраніе кандидатовъ на должность Amtsvorsteher'овъ, 8) сложеніе долговъ; 9) ревизія уставовъ окружныхъ сберегательныхъ кассъ; 10) вопросъ о помѣщеніи для сберегательной кассы; 11) приводъ къ присягѣ. (Подлинныя дѣла Kreisausschuss'а округа Neider-Barnim отъ 12 Марта 1882 г. за № А. 1536). Въ засѣданіи 18 Декабря обсуждались слѣдующіе предмѣты: 1) выборы; 2) вопросъ объ Amtsvorsteher'ахъ; 3) вопросъ относительно участія округа въ провинціальной кассѣ, устраиваемой для вдовъ и сиротъ чиновниковъ; 4) сложеніе долговъ; 5) ревизія уставовъ окружныхъ сберегательныхъ кассъ; 6) принятіе и утвержденіе отчетовъ. (Подлинныя дѣла Kreisausschuss'а округа Niederbarnim отъ 28 Ноября 1882 года зо № А. 5.715. Einladung zum Kreistage).

Бюджетъ округа Niederbarnim, утвержденный въ засѣданіи Kreistag'а 2 го Марта 1883. г.

Доходы.	Мк.	Расходы.	Мк.
1) Съ недвижимостей принадлежащихъ кругу. . .	4,290	1) Уплата процентовъ и погашеніе займовъ. . . .	88,101,38

2) Проценты съ капиталовъ. . . . 2,295
3) Пошлины. . . 4,085
4) Пособія отъ государства и провинціи. . . . 35,930
5) Окружные налоги. 228,863
6) Доходы отъ шоссе. 46,314
7) Остатки и проч. 13,223
8) Единовременные доходы. . . . 200,547

Итого. . 535,547

2) Окружная газета. 1,249,20
3) Расходы по взиманію окружныхъ податей и управленію кассой. . 3,288,63
4) Путевыя издержки членовъ Kreisausschuss'а. . . . 4,500
5) Путевыя издержки по поводу особыхъ надобностей окружнаго управленія. 400
6) Синдику и его секретарю. . . . 3,800
7) Канцелярія. . . 7,200
8) Печатаніе и книги 1,350
9) Отопленіе, освѣщеніе и проч. . 2,200
10) Экстраорд. расходы. 900
11) Прочіе расходы. 4,250
12) Расходы по общегосударственному и провинціальному управленію. . 45,900
13) Расходы по управленію Amtsbezirk'овъ. 28,750
14) Расходы по пересылкѣ печатныхъ матеріаловъ общиннымъ чиновникамъ. . . . 2,300
15) Другіе расходы по печатанію. . . 250
16) Вознагражденіе разнаго рода чиновникамъ. . . 1,800
17) *Общественное призрѣніе*. . . 3,555

18) *Народное здоровье.*	10,300
19) *Пути сообщенія.*	320,649,82
20) Непредвидѣнные и экстраординарные расходы по порученію Kreistag'a.	4,802,97
Итого. . .	535,547

(Etat für den Kreis Niederbarnim für das Rechnungsjahr vom 1 April 1883 bis dahin 1884).

Таблица населенія въ 87 департаментахъ Франціи, распредѣленнаго по профессіямъ, съ показаніемъ числа членовъ генеральныхъ совѣтовъ отъ каждой профессіи за десятилѣтіе съ 1873 по 1883 годъ.

	Названія департаментовъ.	Классъ земледѣльческій.		Классъ промышленный.		Классъ торговый.		Классъ военный.		Классъ свободныхъ профессій.		Классъ лицъ, живущихъ на доходы.		Классъ лицъ, безъ опредѣленныхъ занятій.		Классъ лицъ, занятія которыхъ неизвѣстны.		Сумма.		Число генер. совѣт., занятія которыхъ въ источн. не показаны.
		Населеніе.	Число генеральныхъ совѣтниковъ.	Населеніе.	Число генеральныхъ совѣтниковъ.	Населеніе.	Число генеральныхъ совѣтниковъ.	Населеніе.	Число генеральныхъ совѣтниковъ.	Населеніе.	Число генеральныхъ совѣтниковъ.	Населеніе.	Число генеральныхъ совѣтниковъ.	Населеніе.	Число генеральныхъ совѣтниковъ.	Населеніе.	Число генеральныхъ совѣтниковъ.	Населеніе.	Число генеральныхъ совѣтниковъ.	
1	Ain.	221.836	—	55,492	—	24,694	10	6,964	—	9,732	268	29,452	74	14,204	—	189	—	362,563	360	8
2	Aisne.	163,756	46	143,516	17	115,386	—	10,940	2	19,803	247	60,906	51	24,380	—	16,301	—	554,988	370	7
3	Allier.	255,861	2	89,136	—	30,790	28	2,169	16	11,386	152	14,178	24	8,815	—	2,071	—	414 404	280	58
4	Basses-Alpes. . .	99,207	—	11,526	9	7,473	5	912	8	6,610	217	3,414	41	1,229	—	84	—	130,525	300	20
5	Alpes-Maritimes. .	46,087	—	8,278	—	40,571	36	3,332	10	11,662	142	2,432	17	5,765	—	629	—	242,249	250	45
6	Hautes-Alpes. . .	91,112	—	110,985	3	6,822	6	3,691	—	5,554	182	23,918	25	1,684	—	691	—	120,264	240	26
7	Ardeche. . . .	271,027	—	54,200	15	23,999	23	1,158	—	10,154	150	6,527	94	4,948	—	1,097	—	373,140	310	28
8	Ardennes. . . .	102,894	10	148,948	41	35,755	14	8,421	—	14,489	177	17.467	45	3,823	—	815	—	332,612	310	25
9	Ariège.	161,566	—	38,325	—	10,451	—	1,950	—	8,726	133	8,662	54	2,894	—	196	—	232,770	200	13
10	Aube.	112,418	—	84,371	18	20,570	3	3,075	—	11,501	121	17,271	58	5,521	—	378	—	255,105	260	60
11	Aude.	187,522	—	28,824	—	31,648	30	3,310	8	12,494	146	31,223	77	13,205	—	18,323	—	326,551	310	49
12	Aveyron. . . .	311.894	—	45,373	—	23,845	—	819	—	10,815	305	19,771	71	1,116	—	178	—	413,811	420	44
13	Bouches-du-Rhone.	150,481	—	175,824	7	153,491	—	9,280	—	36,965	104	57,567	2	19,218	—	2,136	—	584,962	243	130
14	Calvados. . . .	218,516	—	102,620	6	57,204	—	3,640	14	17,645	283	26,017	54	10,574	—	1,555	—	437,771	370	13
15	Côtes-du-Nord. .	462,135	—	46,530	24	58,457	—	5,486	12	15,039	253	17,015	153	13,318	—	2,352	—	620,332	480	38
16	Creuse.	185,132	—	50,715	7	14,934	—	1,065	5	6,306	161	6,563	56	2,718	—	698	—	268,131	250	21
17	Dordogne. . . .	330,067	—	74,237	—	27,592	—	4,480	10	17,200	300	32,031	51	4,025	—	2,893	—	492,525	470	109
18	Doubs.	150,357	—	92,161	15	24,996	—	8,376	9	15,909	172	10.841	—	6.525	—	296	—	309,462	270	74
19	Drome.	224,054	—	38,687	—	17,609	25	5,019	5	10,232	178	12,186	33	3,530	—	465	—	311,782	290	49
20	Eure.	169,327	—	102,403	—	36,802	—	3,499	5	13,212	236	28,505	25	7,511	—	1,638	—	362,897	360	94
21	Fure-et-Loir. . .	156,143	18	57,557	—	26,587	—	3,607	—	11,051	124	21,962	85	3,070	—	755	—	280,731	240	13
22	Finistère. . . .	425,946	7	81,288	23	83,858	24	19,788	9	21,670	277	27,143	78	8,801	—	3,816	—	672,310	430	12
23	Gard.	199,180	—	114,372	15	51,849	15	5,217	8	20.816	229	12,505	66	5.915	—	486	—	410,390	400	67
24	Haute-Garonne. .	205,005	—	103.673	5	61,612	40	8,644	—	13,443	216	69,414	110	6.210	—	432	—	468,433	390	19
25	Gers.	204,549	—	40,077	—	14,146	—	2,306	—	8,669	197	7.754	71	2.128	—	285	—	279,914	290	22
26	Gironde. . . .	331,262	—	193,683	—	125,562	10	6,463	1	32,023	187	36,220	78	18,150	—	2,686	—	746,049	480	204
27	Hérault. . . .	188.501	—	67,187	—	86,171	—	7,940	—	25,981	177	36,473	10	14,019	—	7,719	—	434,991	360	173
28	Ille-et-Vilaine. .	381,264	—	91,123	17	75,890	3	9.986	10	17,744	282	21,405	88	7,778	—	6,715	—	611,905	430	30
29	Indre.	183,390	—	58.953	—	17,094	—	3,919	5	9,417	153	10,735	27	2,387	=	1,021	—	286,916	230	45
30	Indre-et-Loire. .	179,411	—	76,508	—	30,?81	—	5,968	—	12,366	151	20,236	61	3,826	—	492	—	329,108	240	28
31	Isère.	268,057	—	143,078	16	99,212	21	8,554	3	29,465	279	15,798	86	4,274	—	688	—	574,133	450	45
32	Iura.	173,853	—	54,369	5	21,015	17	3,665	5	10,782	184	10,460	49	5,187	—	1,476	—	283,426	320	60
33	Loir-et-Cher. . .	177,321	—	45,020	4	20,079	4	3,137	5	10,073	137	15,037	71	4,156	—	190	—	276,013	240	19
34	Loire.	229,606	—	228,705	—	95,56?	—	5,093	—	15,563	170	17,225	17	8,066	—	11	—	599,836	300	113
35	Haute-Loire. . .	229.068	—	39,705	4	19,329	4	1,793	7	9,750	172	8,204	13	3,086	—	2,673	—	313,548	280	80
36	Loire-Inférieure. .	348,056	—	145,467	15	63,596	22	5,797	10	20,252	223	23,885	59	8,634	—	4,332	—	620,019	450	121
37	Loiret.	198,318	—	66,373	7	34,086	—	5,618	—	13,796	200	35,33?	65	14.241	—	882	—	368,648	310	38
38	Lot.	211,651	—	23,724	—	13,625	—	1,516	—	12,270	180	11,818	10	2.986	—	532	—	278,120	290	100
39	Lot-et-Garonne. .	195,660	—	51.737	—	23,890	22	2,588	17	13,260	201	17,160	77	3,365	—	779	—	310,866	350	33
40	Lozère.	113,256	—	9,537	—	5,826	—	984	—	3,581	176	3,138	55	2,805	—	1,232	—	140,359	240	9
41	Maine-et-Loire. .	273,078	—	125,498	15	52,285	13	7,799	10	20,584	172	22,183	113	10,873	—	2,707	—	518,808	540	17
42	Landes.	188,437	—	48,425	—	35,320	2	2,864	—	13,390	124	11,718	126	611	—	33	—	300,798	280	28
43	Manche. . . .	291.276	—	102,300	8	44.724	—	8,720	—	28,985	334	25,111	94	10,063	—	2,242	—	522,765	480	44

№	НАЗВАНІЯ ДЕПАРТАМЕНТОВЪ.	Классъ земледѣльческій.		Классъ промышленный.		Классъ торговый.		Классъ военный.		Классъ свободныхъ профессій.		Классъ лицъ, живущихъ на доходы.		Классъ лицъ, безъ опредѣленныхъ занятій.		Классъ лицъ, занятія которыхъ неизвѣстны.		Сумма.		Число генер. совѣт., занятія которыхъ въ источн. не показаны.
		Населеніе.	Число генеральныхъ совѣтниковъ.	Населеніе.	Число генеральныхъ совѣтниковъ.	Населеніе.	Число генеральныхъ совѣтниковъ.	Населеніе.	Число генеральныхъ совѣтниковъ.	Населеніе.	Число генеральныхъ совѣтниковъ.	Населеніе.	Число генеральныхъ совѣтниковъ.	Населеніе.	Число генеральныхъ совѣтниковъ.	Населеніе.	Число генеральныхъ совѣтниковъ.	Населеніе.	Число генеральныхъ совѣтниковъ.	
44	Marne.	194,988	—	99,097	—	49,334	—	11,826	20	20,043	165	33,051	20	6,767	—	621	—	421,027	320	115
45	Haute-Marne. . .	194,773	—	68,507	20	13,653	—	5,926	25	12,237	135	16,118	61	4,276	—	1,744	—	253,943	280	39
46	Mayenne. . . .	194,616	—	74,904	15	35,141	14	3,347	5	9,776	153	17,730	60	6,042	—	1,658	—	344,794	270	23
47	Meurtre-et-Moselle.	152,051	—	140.384	—	42,314	12	14,335	5	23,135	118	29,227	35	12,899	—	2,846	—	417,191	280	110
48	Meuse.	131,283	5	82,666	17	25,810	4	8,674	8	14,112	183	19,416	63	3,636	—	1,514	—	288,111	280	—
49	Morbihan. . . .	325 857	—	83,520	10	58,082	—	12,102	7	15,197	192	19,759	118	7,100	—	—	—	521,617	370	43
50	Nièvre.	212’659	—	66,789	—	28,356	6	3,583	12	11,378	158	15,201	15	5,746	—	1,020	—	344,732	250	59
51	Nord.	392’845	23	748,532	103	273,029	44	19,049	10	52,523	206	53,482	140	43,364	—	11,256	—	1,594,080	610	84
52	Oise.	154’491	—	143,336	10	41,312	—	5,273	10	18,188	193	30,506	131	10,889	—	226	—	404,221	350	6
53	Orne.	194’942	—	88,516	6	41,426	4	2,676	10	16,048	224	21,199	38	10,932	—	229	—	375,968	360	78
54	Pas-de-Calais. .	337’626	3	260,072	18	134,766	10	10,817	5	27,057	306	30,431	27	15,795	—	5,902	—	812,466	440	71
55	Puy-de-Dome. .	392’177	—	75,553	—	29,794	—	5,653	—	15,584	375	26,573	40	7,432	—	1,193	—	553,956	500	85
56	Basses-Pyrenées. .	287’719	—	67,455	—	31,278	5	4,176	—	16,889	281	19,590	27	4,210	—	499	—	431,816	400	87
57	Hautes-Pyrenées .	161’138	—	34,589	—	14,495	—	4,783	10	10,721	220	6,845	10	3,083	—	798	—	236,452	260	20
58	Pyrenées-Orientales	128’912	—	26,053	—	23,110	22	4,336	22	9,112	83	10,567	32	4,983	—	1,141	—	208,213	170	11
59	Haut-Rhin. . .	28’432	—	20,006	13	9,265	—	6,391	—	2,377	37	4,294	—	2,651	—	177	—	73,593	50	—
60	Rhone.	177’890	5	286,511	11	173,610	10	13,239	—	40,076	134	37,185	52	19,593	—	3,458	—	733,562	290	78
61	Haute-Saone. . .	380’893	—	51,477	31	25,328	8	2,932	—	12,590	180	16,298	41	3,932	—	1,004	—	294,454	280	20
62	Saone-et-Loire. .	266’252	—	150,983	10	44,196	30	5,671	9	19,350	305	19,896	121	11,586	—	3,736	—	621,670	490	15
63	Sarthe.	230’149	10	104,017	—	40,162	—	6,186	—	13,049	258	32,847	58	13,178	—	244	—	439,831	330	4
64	Savoie.	194 704	—	24,482	5	17,292	7	3,635	—	10,055	80	8,788	20	3,465	—	548	—	262,969	116	4
65	Haute-Savoie. . .	201’767	—	28,794	4	19,439	5	2,168	—	10,274	250	6,432	—	2,857	—	44	—	271,774	280	21
66	Seine.	59’927	—	1,347,276	—	703,704	12	44,409	—	217,798	44	283,230	24	87,549	—	18,644	—	2,762,537	80	—
67	Seine-Inférieure. .	233’536	3	305,406	48	154,669	20	6,543	10	35,703	307	46,922	69	19,692	—	4,506	—	807,031	510	53
68	Seine-et-Marne. .	159’394	13	82,594	15	39,732	3	7,471	—	16,123	151	36,094	98	8,454	—	344	—	350,206	290	12
69	Seine-et-Oise. . .	156’936	—	147,387	2	124,614	—	15,279	—	41,303	286	75,458	—	11,090	—	4,224	—	576,291	360	72
70	Deux-Sévres. . .	223’939	—	56,714	—	28,860	—	3,956	16	9,612	176	18,382	99	3’667	—	2,545	—	347,675	310	19
71	Somme.	214’277	5	206,381	29	57,327	8	6,539	—	22,120	265	27,555	67	11,096	—	2,342	—	547,637	410	36
72	Tarne.	218’733	—	82,095	10	18,053	—	5,182	—	12,902	230	15,008	50	4,515	—	360	—	356,848	350	60
73	Tarne-et-Geronne.	141’615	—	33,877	—	16,462	—	5,363	—	8,415	134	7,552	7	2,455	—	746	—	216,485	240	99
74	Var.	137,990	7	46,691	10	53,808	21	16,131	—	13,724	179	14,567	25	2,884	—	945	—	286,740	290	49
75	Vausluse. . . .	141,462	—	46,774	—	23,420	15	4,806	—	14,461	117	11,974	50	4,908	—	216	—	242,021	220	38
76	Vendée. . . .	240,272	—	88,776	—	36,244	—	3,878	—	16,537	140	27,425	115	7,379	—	628	—	421,139	300	45
77	Viénne. . . .	208,227	—	65,263	10	29,058	—	5,039	—	12,970	159	14,698	130	3,507	—	2,449	—	341,212	310	11
78	Haute-Vienne. .	208,450	—	74,058	—	30,206	—	6,482	5	10,513	233	12,048	1	3,513	—	668	—	345,938	270	31
79	Vosges. . . .	189,176	—	131,253	40	35,012	—	6,248	16	17,257	212	18,380	13	5,604	—	1,282	—	404,212	300	19
80	Yonne.	215,433	4	63,869	—	27,337	—	3,348	5	14,818	234	23,998	66	7,052	—	591	—	356,446	370	61
81	Cantal.	165,432	—	13,656	—	14,965	3	885	—	8,283	182	6,824	5	4,188	—	669	—	226,747	230	40
82	Charente. . . .	233,906	—	40,664	—	20,569	36	4,243	3	11,484	208	14,673	32	2,600	—	1,132	—	368,322	290	17
83	Charente-Infér. .	298,739	—	33,466	—	48,363	33	7,353	—	15,816	191	20,714	38	5,315	—	712	—	462,659	400	138
84	Cher.	199,173	—	38,930	10	29,510	—	7,178	—	13,387	200	14,080	67	4,540	—	1,408	—	351,008	290	13
85	Corrèze. . . .	227,120	—	6,719	—	10,474	—	4,380	—	10,015	251	20,182	10	10,000	—	10,607	—	312,778	290	29
86	Corse.	157,580	—	15,658	—	22,477	2	4,452	13	18,262	342	17,417	64	6,704	—	504	—	258,440	620	199
87	Côte-d'or. . . .	184,191	—	34,787	10	58,658	10	7,254	10	21,479	201	31,697	8	5,299	—	829	—	380,848	360	121
	Сумма. . .	18,249,209	161	9,324,107	753	4,644,188	720	552,851	430	1,585,358	17,163	2,121,173	4661	737,088	—	191,316	—	37,405,290	28229	4341

№	НАЗВАНІЯ ДЕПАРТАМЕНТОВЪ.	Мэры.	Медики	Адвокаты.	Нотаріусы.	Депутаты.	Судьи.	Чиновники общей админист.	Военные.	Министры.	Сенаторы.	Профессора.	Чинов. вѣдом. народ. образов.	Артисты.	Духовные.	Архитекторы.	Живописцы.	Журналисты.	Капитаны пароходовъ.	Князья.	Маркизы.	Бароны.	Графы.	Герцоги.	Геометры.	Генеральные совѣтники.
44	Loire-Inférieure.	58	11	33	5	28	—	33	10	—	—	—	5	—	—	—	—	—	—	—	8	17	25	—	—	—
45	Loiret.	99	8	5	17	23	10	11	—	—	7	5	—	—	—	—	—	—	—	—	10	5	—	—	—	—
46	Lot.	—	30	37	47	10	7	22	—	—	2	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	10	10	—	—	—
47	Lot-et-Garonne.	66	5	39	35	3	3	10	17	—	8	—	—	—	—	—	—	—	—	—	5	11	16	—	—	—
48	Lozère.	28	23	7	22	18	20	2	—	—	3	—	—	—	—	—	—	—	—	—	8	9	28	—	—	—
49	Maine-et-Loire.	15	15	12	5	27	25	4	10	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	10	10	49	—	—	—
50	Manche.	83	36	10	29	49	5	36	—	—	9	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	73	-	—	—
51	Marne.	30	5	—	22	3	9	35	20	—	3	—	—	—	—	—	—	—	—	—	5	—	28	25	—	—
52	Haute-Marne.	54	22	2	5	5	12	6	25	—	2	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	10	17	—	—	—
53	Mayenne.	40	26	33	2	5	10	—	5	—	5	—	—	—	—	—	—	—	—	—	17	10	—	—	—	—
54	Meurtre-et-Moselle.	23	7	7	3	17	5	10	5	3	5	13	—	—	—	—	—	—	—	—	—	2	18	—	—	—
55	Meuse.	34	18	10	27	2	14	16	8	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	6	30	17	—	—	—
56	Morbihan.	49	1	25	38	5	—	7	7	—	5	—	—	—	—	—	—	—	—	—	5	—	37	—	—	—
57	Nièvre.	43	13	—	2	2	15	17	12	—	3	—	—	—	—	2	2	—	—	—	13	5	35	—	—	—
58	Nord.	12	27	50	32	26	13	20	10	—	8	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	13	5	—	—	—
59	Oise.	37	17	15	—	5	—	35	10	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	35	29	20	—	—
60	Orne.	30	28	10	2	37	2	20	10	—	5	—	—	—	—	—	—	—	—	—	2	20	63	—	—	—
61	Pas-de-Calais.	140	15	32	—	31	24	19	5	—	13	—	—	—	7	—	—	—	—	—	17	—	3	—	—	—
62	Puy-de-Dome.	162	28	23	40	41	15	19	—	—	—	—	10	—	—	—	—	—	—	—	—	7	20	—	—	—
63	Basses-Pyrenées.	21	56	32	49	20	32	37	—	—	5	—	—	—	—	—	—	—	—	—	7	10	12	—	—	—
64	Hautes-Pyrenées.	28	91	40	30	5	—	13	10	1	5	2	—	—	—	—	—	—	—	—	—	5	—	—	—	—
65	Pyrenées-Orientales	—	27	25	2	12	—	3	22	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
66	Haut-Rhin.	12	5	—	—	13	—	—	—	—	7	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
67	Rhone.	30	20	5	—	8	2	32	—	—	—	—	—	—	—	7	5	—	—	—	10	—	5	—	—	—
68	Haute-Saone.	25	29	12	38	3	16	20	—	—	5	7	—	—	—	—	—	—	—	—	5	7	7	—	—	—
69	Saone-et-Loire.	122	40	26	34	5	—	—	9	—	5	—	—	—	—	10	—	—	—	—	—	—	17	—	8	—
70	Sarthe.	170	15	5	2	6	1	1	—	2	4	—	—	—	—	—	—	4	—	—	20	—	23	1	—	—
71	Savoie.	12	15	28	18	—	—	1	—	—	—	—	—	—	—	2	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
72	Haute-Savoie.	5	72	37	47	11	12	13	—	—	10	—	—	—	—	2	—	—	—	—	—	5	26	—	—	—
73	Seine.	24	18	—	—	2	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
74	Seine-Inférieure.	83	15	70	17	31	13	31	10	—	10	—	10	—	—	—	—	—	—	—	5	—	19	—	—	—
75	Seine-et-Marne.	48	8	5	14	2	—	10	—	—	7	—	—	—	—	5	—	—	—	—	2	15	35	—	—	—
76	Seine-et-Oise.	127	15	7	17	34	20	13	—	—	—	—	10	—	—	—	—	—	—	—	2	—	15	—	—	14
77	Deux-Sévres.	—	46	15	44	26	6	—	16	—	5	—	—	—	—	—	—	—	—	—	16	10	8	—	—	—
78	Somme.	127	10	31	10	3	10	10	—	—	5	—	—	—	—	—	—	—	—	—	7	10	37	—	—	—
79	Tarne.	103	30	20	39	—	20	8	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	10	—	—	—	—
80	Tarne-et-Geronne.	62	19	5	15	10	—	12	—	—	3	8	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
81	Var.	—	40	45	20	5	20	39	—	—	—	5	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	5	—	—	—
82	Vaucluse.	5	42	15	24	5	5	3	—	—	8	3	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	7	—	—	—
83	Vendée.	35	17	—	33	7	—	7	—	6	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	20	15	—	—	—
84	Viénne.	37	20	15	—	10	37	5	—	—	—	10	—	—	—	—	—	—	—	—	—	10	5	—	—	—
85	Haute-Vienne.	29	53	11	53	15	18	18	5	—	7	—	—	—	—	—	—	—	—	—	10	10	10	—	—	—
86	Vosges.	64	36	17	18	23	10	18	16	3	10	3	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	5
87	Yonne.	79	65	—	17	15	—	—	5	—	—	10	—	—	—	—	—	10	—	—	10	16	2	—	—	—
	Сумма.	4451	2279	1986	1617	1581	866	1141	430	63	432	117	53	14	20	41	7	30	5	35	334	465	1024	107	8	1[illegible]

Таблица, показывающая составъ членовъ генеральныхъ совѣ[illegible]надлежащихъ къ классу свободныхъ профессій и распредѣленныхъ по отдѣльнымъ занятіямъ и депа[illegible], за періодъ времени съ 1873 по 1883 годъ.

№	НАЗВАНІЯ ДЕПАРТАМЕНТОВЪ.	Мэры.	Медики	Адвокаты.	Нотаріусы.	Депутаты.	Судьи.	Чиновники общей админ. ист.	Военные.	Министры.	Сенаторы.	[illegible]	Профессора.	Чинов. вѣдом. народ. образов	Артисты.	Духовные.	Архитекторы.	Живописцы.	Журналисты.	Капитаны пароходовъ.	Князья.	Маркизы.	Бароны.	Графы.	Герцоги.	Геометры.	Генеральные совѣтники.
1	Ain	22	69	32	85	32	15	13	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
2	Aisne	103	15	15	41	46	—	—	2	17	10	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
3	Allier	86	17	13	11	23	10	—	16	—	10	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
4	Basses-Alpes	36	47	10	29	29	13	—	8	—	14	2[illegible]	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
5	Hautes-Alpes	23	8	41	23	14	14	22	—	—	7	15	—	—	4	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
6	Alpes-Maritimes	23	23	56	4	4	6	8	10	—	2	[illegible]	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
7	Ardeche	44	—	27	16	18	28	7	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
8	Ardennes	8	28	24	52	16	3	22	—	—	11	10	1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
9	Ariège	22	31	21	14	7	12	13	—	—	—	9	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
10	Aube	16	22	—	3	13	11	28	—	10	13	—	—	—	—	—	—	—	—	—	5	—	—	—	—	—	—
11	Aude	45	19	15	7	15	—	12	8	—	7	1	7	—	10	—	—	—	—	—	—	5	—	—	—	—	—
12	Aveyron	83	56	56	43	30	11	11	—	—	3	—	12	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
13	Bouches-du-Rhone	9	6	30	—	7	—	26	—	—	—	7	—	—	—	—	—	—	—	—	—	11	4	—	—	—	—
14	Calvados	147	19	28	12	17	36	15	14	9	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
15	Cantal	40	23	51	31	8	16	6	—	—	—	2	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	5	—	—	—
16	Charente	73	7	50	20	41	13	—	3	—	4	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
17	Charente-Infér	13	49	1	3	57	2	20	—	—	—	13	1	—	—	—	—	—	—	—	—	2	20	10	—	—	—
18	Cher	75	20	44	—	14	7	—	—	—	—	10	—	—	—	—	—	—	—	—	10	5	—	5	10	—	—
19	Corrèze	70	17	35	32	53	—	14	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	10	10	—	—	—
20	Corse	30	46	77	—	31	33	63	13	—	10	—	—	—	—	12	—	—	—	—	10	—	—	10	20	—	—
21	Côte-d'or	10	30	40	20	47	10	20	10	—	14	—	—	10	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
22	Côtes-du-Nord	97	17	6	25	54	25	8	12	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	5	3	—	13	—	—	—
23	Creuse	70	44	18	1	6	10	2	5	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	2	—	3	—	—	—
24	Dordogne	122	71	40	—	16	—	15	10	9	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	16	—	—	—	—	—
25	Doubs	36	9	28	15	1	31	3	9	—	—	6	—	—	—	—	5	—	—	—	—	11	—	18	—	—	—
26	Drome	28	13	19	29	30	15	11	5	—	10	7	—	—	—	—	8	—	—	—	—	—	5	3	—	—	—
27	Eure	83	—	—	5	20	9	5	5	—	5	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	21	20	55	13	—	—
28	Fure-et-Loir	35	44	10	—	10	—	10	—	2	5	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	5	5	—	—	—	—
29	Finistère	91	28	21	19	25	10	10	9	—	20	—	—	3	—	—	—	—	—	5	—	—	8	37	—	—	—
30	Gard	21	30	42	10	10	20	16	8	—	13	—	—	—	—	3	—	—	—	—	—	16	28	2	13	—	—
31	Haute-Garonne	50	40	41	20	5	75	5	—	—	5	—	10	—	—	—	—	—	5	—	—	10	—	10	—	—	—
32	Gers	87	10	35	3	10	5	3	—	—	10	5	—	—	—	—	—	—	10	—	—	—	—	19	—	—	—
33	Gironde	80	10	37	—	10	7	13	—	—	12	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	7	5	1	5	—	—
34	Hérault	42	41	12	—	19	12	33	—	—	5	—	5	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	8	—	—	—
35	Ille-et-Vilaine	82	24	28	12	38	—	20	10	—	6	12	5	—	—	—	—	—	—	—	—	—	8	47	—	—	—
36	Indre	88	15	—	—	10	—	8	5	—	5	5	—	—	—	—	—	—	—	—	5	—	10	7	—	—	—
37	Indre-et-Loire	41	15	2	13	28	10	10	—	—	22	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	8	—	2	—	—	—
38	Isère	47	43	35	53	42	16	9	3	—	14	3	—	—	—	—	—	—	—	—	—	5	10	2	—	—	—
39	Iura	10	51	15	12	20	21	23	5	—	4	—	10	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	8	—	—	—
40	Landes	3	55	24	19	23	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
41	Loir-et-Cher	63	5	12	—	19	10	8	5	—	5	5	—	5	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
42	Loire	42	15	27	8	25	5	8	—	—	3	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	10	12	—	—	—
43	Haute-Loire	22	8	19	53	20	4	5	7	—	9	9	—	—	—	—	—	—	—	—	—	7	—	16	—	—	—

Приложеніе № 5.

Распредѣленіе населенія Пруссіи по занятіямъ, на основаніи переписи 5 Іюня 1882 года.

(См. Preussische Statistique LXXVI, S. 110).

	Муж.	Жен.	Всего.
1) Классъ сельско-хозяйственный и занятый добывающей промышленностью. . . .	5,744,805 —	6,159,602 —	11,904,407
2) Классъ промышленный. .	4,873,996 —	4,519,754 —	9,393,750
3) Классъ торговый и занятый въ сферѣ сношеній. . .	1,284,449 —	1,440,895 —	2,725,344
4) Классъ находящійся въ услуженіи.	299,213 —	391,679 —	690,892
5) Классъ военный и классъ свободныхъ профессій. .	722,448 —	583,209 —	1,305,657
6) Классъ безъ опредѣленныхъ занятій или безъ показанія занятій.	479,279 —	788,531 —	1,267,810
Сумма. . . .	13,404,190 —	13,883,670 —	27,287,860

Bayerische Staatsbibliothek München

ОГЛАВЛЕНІЕ.

ГЛАВА I.

Понятіе о мѣстномъ самоуправленіи и его организаціи. Теоретическія замѣчанія.

Стран.

Разнообразіе воззрѣній на самоуправленіе и причина этого. Необходимость опредѣленія самоуправленія путемъ соединенія индуктивнаго метода съ дедуктивнымъ. Понятіе о чистой природѣ самоуправленія. Задача науки въ отношеніи изученія дѣйствительно существующихъ формъ мѣстнаго самоуправленія. Понятіе о мѣстныхъ или земскихъ союзахъ и ихъ самоуправленіи во Франціи и Пруссіи. Причины, въ силу которыхъ дѣйствительно существующія формы мѣстнаго самоуправленія отступаютъ отъ теоретическихъ требованій—факторы: историческій, политическій и соціальный 1— 22

ГЛАВА II.

Соціальная организація и ея вліяніе на организацію мѣстнаго самоуправленія.

Причины, въ силу которыхъ вопросъ этотъ остается не разработаннымъ. Необходимость изслѣдованія этого вопроса. Соціальныя группы и

Стран.

ихъ развитіе по ученію соціологовъ. Характеръ дѣйствительно существовавшихъ и существующихъ общественныхъ группъ въ различныхъ государствахъ древняго и новаго міра. Новые факторы, обусловливающіе появленіе и новыхъ общественныхъ группъ съ начала промышленнаго періода. Зависимость организаціи самоуправленія отъ характера общественныхъ группъ и отъ отношеній господства и зависимости между этими группами 22— 42

ГЛАВА III.

Вопросъ объ организаціи самоуправленія во французской и нѣмецкой политической литературѣ.

Сочиненія, относящіяся спеціально до самоуправленія: 1) сборники и комментаріи законовъ о самоуправленіи—въ нѣмецкой литературѣ: Brauchitsch, Parey, Pfaffort, Hahn, Mascher, Wachler, Höinghaus, Kletke; во французской литературѣ—Orillard, Barbier, Líegeois, Berger et Levrault, Constant, Lescuyer. 2) Научная литература о самоуправленіи: нѣмецкая—L. Stein, R. Gneist, I. Tellkampf, R. Morier, Friedenthal; французская—A. Saint—Paul, I. Marie, M. Flayelle, E. Aubergé, de Luçay, de Lavergne, Flandin, Chatellier, H. de Ferron, Demombines, I. Ferrand, Leroy—Beaulieu, A. Hesse. 42—119

ГЛАВА IV.

Сочиненія по административному и государственному праву, по скольку они касаются вопроса о самоуправленіи въ теоретическомъ отношеніи.

Курсы и учебники административнаго и государственнаго права въ нѣмецкой литературѣ: H. Roesler, H. Schulze, C. Walcker, P. Laband, I. Bluntschli, G. Meyer, A. Hauschteck. E. Mei-

Стран.

er, O. Sarwey, L. Gumplowicz, H. Rosin, I. Ulbrich, C. Gareis, Hue de Grais, E, Loening, C. Stengel, L. Gaupp. Во французской литературѣ: Pradier—Fodéré. Aucoc, Batbie, Ducrocq, Marin, Cabantous, Diendonné, Boeuf, Blanche, Simonet, Block 119—160

ГЛАВА V.

Характеристическія черты въ исторіи организаціи окружнаго самоуправленія въ Пруссіи.

Общій характеръ развитія окружнаго самоуправленія до начала нынѣшняго столѣтія. Реформы первыхъ годовъ текущаго столѣтія. Проэкты реформъ мѣстнаго управленія со времени Stein'а Проэкты Vincke, Schrötter'а. Идеи Stein'а. Kreisordnungen для отдѣльныхъ провинцій и округовъ. Характеръ госуд. жизни въ первую половину настоящаго столѣтія. Характеръ реформъ съ начала второй половины XIX столѣтія. Законъ 11 Марта 1850 года. Реакція. Проэкты Schwerin'а. Проэктъ Lette. Проэкты 1862, 1865 и 1869 годовъ. Парламентская борьба и роль верхней палаты. Утвержденіе закона о мѣстномъ самоуправленіи 13 Декабря 1872 года. Общій характеръ и условія историческаго развитія окружнаго самоуправленія въ Пруссіи 160—184

ГЛАВА VI.

Характеристическія черты въ исторіи организаціи провинціальнаго и департаментскаго самоуправленія во Франціи.

Возникновеніе провинціальныхъ собраній въ XIII вѣкѣ. Pays d'Etats, pays d'élection, pays d'imposition. Упадокъ провинціальныхъ собраній съ XVI вѣка. Возникновеніе реформаторскихъ

Стран.

идей съ конца царствованія Людовика XIV. Проэкты Fénelon'a, Mirabeau, Turgot, Trosne'a. Реформаторскія стремленія Necker'a. Опытъ приложенія новой организаціи мѣстнаго управленія къ провинціи de Berry. Оппозиція Necker'у и его отставка. Собраніе нотаблей. Проэкты Colonne'a и Laurent-de-Villedeuil'я. Эдиктъ 25 Мая 1787 года. Декларація 23 Іюня 1789 года. Проэктъ Thouret и контръ-проэктъ Mirabeau. Предложенія депутатовъ de Bengy, Pison-du-Gallaud и другихъ. Законы 22 Декабря 1789 года и 8 Января 1790 года. Департаментская организація на основаніи этихъ законовъ. Система мѣстной администраціи на основаніи конституціи 5 Фруктидора III года. Конституція 22 Фримера VIII года и законъ 28 Плювіоза VIII года. Органическій Senatus Consulte 16 Термидора X года. Декретъ 17 Января 1806 года и уничтоженіе избирательныхъ коллегій. Коммиссія о мѣстныхъ учрежденіяхъ, составленная въ 1819 году. Royer—Collard и его проэктъ. Проэкты de Villèle'я и Martignac'a. Проэктъ 15 Сентября 1831 года. Проэктъ d'Argout. Законъ 22 Іюня 1833 года. Законъ 3 Іюля 1848 года Реакція во время второй имперіи. Законы 7 Іюля 1852 года и 18 Іюля 1866 года. Предложенія Bethmont'a и Magnin'a. Введеніе закона 10 Августа 1871 года. Общій характеръ мѣстнаго самоуправленія во Франціи. Сравненіе съ характеромъ развитія окружнаго самоуправленія въ Пруссіи 184—213

ГЛАВА VII.

Современная организація окружнаго самоуправленія въ Пруссіи.

Характеристика мѣстнаго и личнаго элементовъ прусскаго государства. Величина территоріи и количество населенія. Раздѣленіе населенія въ отношеніи племеннаго состава, вѣроисповѣда-

Стран.

нія, пола, занятій, мѣстожительства. Территоріальное подраздѣленіе государства и мѣстные союзы. Provinzen, Regierungsbezirk'и, Kreise, Amtsbezirk'и, Landgemeinden, Gutsbezirk'и, Städte. Мѣстный и личный элементы округовъ. Города, сельскія общины и владѣльческіе округи. Участіе населенія округа въ окружномъ самоуправленіи. Избирательныя коллегіи, обусловливающія организацію Kreistag'а. Характеристика избирательныхъ коллегій—крупныхъ землевладѣльцевъ, городовъ и сельскихъ общинъ. Составъ Kreistag'а. Абсолютное число окружныхъ депутатовъ. Распредѣленіе ихъ между отдѣльными избирательными коллегіями. Организація Kreisausschuss'а. Заключеніе 213—252

ГЛАВА VIII.

Современная организація департаментскаго самоуправленія во Франціи.

Личный и территоріальный элементы французской республики. Раздѣленіе населенія въ отношеніи племеннаго состава, вѣроисповѣданія, пола, занятій, мѣстожительства. Территоріальныя подраздѣленія и мѣстные союзы.—Départements, arrondissements, cantons и communes. Организація генеральныхъ совѣтовъ. Активное и пассивное право выбора. Характеръ сессій генеральныхъ совѣтовъ. Компетенція ихъ. Характеръ организаціи департаментской коммиссіи и и значеніе послѣдней для департаментскаго самоуправленія. Конференціи генеральныхъ совѣтовъ. Характеръ организаціи генеральныхъ совѣтовъ въ отношеніи сравнительнаго участія въ нихъ различныхъ классовъ общества. Абсолютное число генеральныхъ совѣтниковъ. Значеніе класса свободныхъ профессій въ сферѣ органи-

Стран.

заціи французскаго департаментскаго самоуправленія. Преобладаніе этого класса надъ другими. Разнохарактерный составъ генеральныхъ совѣтовъ. Значеніе историческаго фактора. Сравненіе общаго характера организаціи земскаго самоуправленія во Франціи и Пруссіи. Заключеніе. 253—276

Приложенія 278—307

ЗАМѢЧЕННЫЯ ОПЕЧАТКИ.

Стран.	*Строка.*	*Напечатано.*	*Слѣдуетъ читать.*
6	5 св.	самоуправленія	управленія
13	3 —	такимъ	такихъ
17	16 сн.	впердъ	впередъ
21	6 св.	политическихъ	политическимъ
—	19 сн.	общественныхъ	общественнымъ
22	9 —	чтадаже	что даже
24	19 св.	достаточнымъ.	достаточнымъ,
25	12 сн.	рабствѣ	рабствѣ,
27	8 св.	такъ какъ.	такъ
31	3 сн.	въ рабствѣ.	въ рабствѣ, хотя и неполномъ.
32	17 —	и Orneten	и свободныхъ, но не участвовавшихъ въ управленіи—Orneten
—	16 —	и Katonakophoren	а постоянные сельскіе жители — Katonakophoren.
36	5 св.	Traelle	3) Traelle
40	3 сн.	предствляють	представляютъ
—	10 —	желали.	желали
50	2 св.	гдду	году
—	8 —	1656	1856
52	2 —	uud	und
61	14 сн.	есть	суть
65	5 св.	самостоятельностъ	самостоятельность.
71	4 сн.	Selfovernment	Selfgovernment
78	6 св.	образомъ.	образомъ,
81	7 сн.	кдассы	классы.
83	1 св.	принужденно	принуждепо
84	12 —	такую	такую,
90	7 сн.	непослѣдователь-несть	непослѣдовательность
93	12 сн.	Tellampf'a	Tellkampf'a
95	2 св.	лежптъ	лежитъ
107	4 сн.	Chatelleir	Chatellier
—	16 —	сочиненіи	сочиненіе
128	9 —	слова	слово
129	20 —	Verglelchung	Vergleichung
142	4 св.	der	des
—	9 сн.	Gutsbezlrk'овъ	Gutsbezirk'овъ
146	4 —	замѣтимъ, мы	замѣтимъ мы,

Зр
5934

Стран.	*Строка.*		*Напечатано*	*Слѣдуетъ читать.*
150	8	—	Selfgoverument	Selfgovernment
176	6	св.	возникло было бы	возникло бы
191	20	сн.	закодательное	законодательное
193	14	св.	проекъ	проэктъ
194	4	сн.	слѣдующій	слѣдующей
—	6	—	15 Мая	25 Мая
196	16	—	проеэктъ	проэктъ
199	12	св.	и проч	и проч.
204	10	—	l'empire	l'empire (²)
205	20	—	одинаковыхъ	одинаковымъ
206	10	—	менистръ	министръ
208	3	сн.	сущестнныхъ	существенныхъ
210	6	—	могущентва	могущества
212	9	св.	осуществлепа,	осуществлена.
217	18	сн.	10	1
220	11	св.	самоуправляющимся	самоуправляющимися
231	11	сн.	властъю	властью
232	11	св.	самоуправленя	самоуправленія
234	8	—	припадлежатъ	принадлежитъ
240	1	—	духовентство	духовенство
—	8	—	количесттенныхъ	количественныхъ
—	19	сн.	селькихъ	сельскихъ
241	2	—	прн	при
246	10	—	назытаемые	называемые
247	1	—	сеществуетъ	существуетъ
248	1	св.	депутатотъ	депутатовъ
253	5	сн.	національнасти	національности
254	1	св.	преимущесвву	преимуществу
255	6	—	детартаментъ	департаментъ
—	15	—	законодальной	законодательной
256	7	св.	департаментаментамъ	департаментамъ
266	15	сн.	Naute-Marne	Haute-Marne
268	4	св..	собственносри	собственности
276	5	—	продолжаетъ,	продолжаетъ
298	2	св.	подлежацихъ	подлежащихъ
299	8	сн'	зо	за
300	7	св.	члезовъ	членовъ
—	1	сн.	призрѣніа	призрѣніе

Библиотека Коммунистической Академии.
Центральная Бюро Международного Книгообмена. Государственная Книжная Палата
Bayerische Staatsbibliothek München

FÖRDERUNGSWERK
st.nikolaus
BERUFSBILDUNGSWERK
8871 DÜRRLAUINGEN

Bayerische StaatsBibliothek
Münchener DigitalisierungsZentrum Digitale Bibliothek

Ivanovskij, Vikt. Vikt.

Organizacija městnago samoupravlenija vo Francii i Prussii V otnošenii sravnitel'nago učastija v nej različnych obščestvennych klassov, s obzorom otnosjaščejsja sjuda novějsej německoj i francuzskoj literatury. Izslě dovanie V. Ivanovskago

Kazan' 1886

4 J.publ.e. 362 x
urn:nbn:de:bvb:12-bsb11501992-9